

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

ETUDE
sur le
NOUVEAU REGIME DES CHEMINS DE FER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

Le 30 Mai 1922

PAR

Mahmoud MOUSSA



TREVOUX
IMPRIMERIE JULES JEANNIN

—
1922

ETUDE SUR LE NOUVEAU RÉGIME
DES CHEMINS DE FER

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

ETUDE

sur le

NOUVEAU REGIME DES CHEMINS DE FER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

Le 30 Mai 1922

PAR

Mahmoud MOUSSA



TREVOUX
IMPRIMERIE JULES JEANNIN

1922

UNIVERSITE DE LYON

FACULTÉ DE DROIT

MM.

- JOSSE RAND, ✱, ✶ I., doyen, professeur de Droit civil.
APPLETON (Charles), ✱, ✶ I., professeur honoraire, chargé d'un cours de Droit romain.
GARRAUD (René), ✱, ✶ I., ✚, professeur honoraire, Correspondant de l'Institut.
BOUVIER-BANGILLON, ✱, ✶ I., professeur honoraire
PIC (Paul), ✱ O., ✶ I., professeur de Droit international public.
APPLETON (Jean), ✱, ✚, ✶ I., ✚, professeur de Droit administratif.
LAMBERT, ✶ A., professeur de Droit comparé.
BOUVIER, ✶ I., professeur de Science financière et de Législation française des finances.
LAMEIRE, ✶ I., professeur d'Histoire de Droit public et de Droit administratif.
HUVELIN, ✱, ✶ I., professeur de Droit romain, assesseur du doyen.
LÉVY, ✱, ✶ I., professeur de Droit civil.
GONNARD, ✚, ✶ I., professeur d'Economie politique.
PICARD, ✶ A., professeur de Droit civil.
ANTONELLI, ✱, ✚, ✶ I., professeur d'Histoire des doctrines économiques.
PERROUD, ✚, ✶ I., professeur de Procédure civile.
COHEN DY (Georges), ✶ A., professeur de Droit commercial général.
GARRAUD (Pierre), ✚, professeur de Droit criminel.
LÉFÈVRE, ✚, agrégé, chargé du Cours d'Histoire du Droit.
BECQ, I. ✶, secrétaire.

MEMBRES DU JURY

- M. Jean APPLETON, *Président*.
MM. ANTONELLI et G. COHEN DY, *Assesseurs*.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE
ET DE MA MÈRE

A MA SŒUR ET A MON NEVEU
ET AUX MIENS

A M. L. LARRIVÉ



Digitized by the Internet Archive
in 2026

ETUDE

Sur le nouveau régime des chemins de fer

La loi du 29 octobre 1921 rendant applicable la convention signée le 28 juin 1921, entre l'Etat et les réseaux, a instauré en France un nouveau régime des chemins de fer.

L'objet de la présente étude est d'en présenter l'économie générale, en la plaçant dans le cadre du régime antérieur. Il importe, à cet effet, après avoir rappelé l'historique du régime des chemins de fer, d'indiquer les raisons nécessitant un régime nouveau, ainsi que les termes généraux du problème de la réorganisation des chemins de fer, — puis, suivant la genèse de l'élaboration du régime nouveau, de retracer les théories en présence, les projets de réforme et les grandes lignes de la discussion au Parlement, — après quoi, d'exposer par le détail la loi du 29 octobre 1921 et de la convention annexe, — et enfin, de formuler une appréciation critique d'ensemble.

D'où la division suivante :

I. Historique du régime des chemins de fer.

II. Nécessité d'un régime nouveau des chemins de fer.

III. Comment se pose le problème de la réorganisation des chemins de fer.

IV. Les théories en présence.

V. Les projets de réforme.

VI. La discussion au Parlement.

VII. Loi du 29 octobre 1921 et convention du 28 juin 1921.

VIII. Appréciation critique.

CHAPITRE PREMIER

Historique du régime des chemins de fer.

L'historique du régime des chemins de fer — historique indispensable à connaître pour comprendre non seulement la nécessité de la réforme actuelle, mais encore le sens et la portée de cette réforme — peut être divisé en trois grandes périodes : la première, de beaucoup la plus longue, s'étend depuis le début des chemins de fer (1823) jusqu'à la guerre de 1914 ; la seconde comprend la durée de la guerre ; la troisième, enfin, est consécutive à l'armistice.

SECTION I. — LE RÉGIME DES CHEMINS DE FER JUSQU'EN 1914.

Cette première période peut, elle-même, être jalonnée par une série de dates qui marquent quatre grandes phases bien distinctes : la première, celle des débuts, de 1823 à 1841, est caractérisée par l'absence de tout plan d'ensemble ; quelques concessions sont accordées, mais il n'existe encore aucune politique

générale des chemins de fer. La deuxième, marquée par la loi de 1842, s'étend jusqu'en 1858, c'est la phase d'organisation : l'Etat construit, mais confie l'exploitation à des compagnies concessionnaires ou fermières. La troisième a pour point de départ les conventions de 1859 et va jusqu'en 1882. La dernière, enfin, placée sous le régime des fameuses conventions de 1883, est celle de l'exécution du plan Freycinet et du développement des réseaux avec application de plus en plus large du système de la garantie d'intérêts.

§ 1. — *Période des débuts (1823 à 1841).*

On mit assez longtemps en France à deviner l'importance économique des chemins de fer. Alors que l'Angleterre, en 1820, possédait déjà 1.000 kilomètres de voies ferrées, ce n'est qu'en 1823 qu'a été concédée en France la première ligne à traction animale, d'une longueur de 23 kilomètres seulement, destinée à mettre en communication les mines de la Loire avec les cours d'eau voisins. La traction mécanique n'apparaît pour la première fois qu'en 1832 pour le transport des voyageurs entre Lyon et St-Etienne.

On commence alors à entrevoir l'importance de la question : la loi de 1833 sur l'expropriation décide que les grands travaux publics, notamment les chemins de fer, ne pourront être exécutés qu'en vertu d'une loi. On se préoccupe, en même temps, d'étudier les tracés des lignes à établir, de rechercher les moyens les plus efficaces pour assurer le développe-

ment des réseaux, d'imposer aux concessionnaires l'obligation de construire, d'associer l'Etat aux compagnies, etc., toutes questions qui sont restées d'actualité, mais dont la discussion occupe pendant une dizaine d'années le Parlement et l'opinion.

Dès 1837, l'Etat est conduit — comme il le sera si souvent plus tard — à accorder son aide financière aux entreprises naissantes, menacées, comme on l'a dit, « d'atrophie congénitale ». C'est ainsi que Talabot, ayant obtenu la concession de la ligne d'Alais à Beaucaire, ne peut réunir les 19.200.000 francs qui lui sont nécessaires et qu'il demande au crédit. L'Etat doit lui apporter son concours : par une loi du 17 juillet 1837, il lui prête une somme de 6 millions remboursable en douze ans ; en compensation, il est stipulé que la société nouvelle doit pendant quatorze ans fournir à l'Etat, avec une réduction de 20 % sur les cours du marché normal, la houille qui lui est nécessaire pour sa flotte de Toulon. En 1838, c'est la clause du rachat qui apparaît pour la première fois dans le cahier des charges de la ligne de Strasbourg à Bâle, et qui prévoit le paiement par l'Etat d'une annuité égale à la moyenne des dividendes distribués dans les cinq années les plus productives parmi les sept dernières qui précèdent l'opération : règle encore en vigueur aujourd'hui.

A ce moment, le développement considérable des chemins de fer à l'étranger (l'Angleterre exploitant plus de 3.000 kilomètres de voie) incite le gouvernement français à proposer la construction de quatre grandes lignes formant un réseau de 4.400 kilomè-

tres : un projet de loi est déposé le 15 février 1838, prévoyant la construction et l'exploitation par l'Etat. L'exposé des motifs donne en faveur de la régie directe des raisons de principe qui méritent d'être retenues : l'intérêt général du pays exige de bas tarifs, qui ne sont possibles que si l'Etat fait la dépense de la construction des réseaux à fonds perdu, sûr qu'il est de retrouver la rémunération de son sacrifice dans la prospérité générale du pays ; — seul également il peut exploiter à perte ; — il est dangereux en outre de laisser à l'initiative privée une industrie qui intéresse au premier chef la défense nationale ; — enfin, il est imprudent de lancer dans le public, sous forme d'actions, des capitaux considérables qui favorisent l'agiotage. Le projet confie à l'Etat la construction de la plus grande partie du réseau français, l'industrie privée n'intervenant que pour quelques lignes secondaires ; il attribue l'exploitation à des compagnies fermières, titulaires de baux à court terme, laissant ainsi l'Etat maître de réviser les tarifs à intervalles assez rapprochés. Il envisage enfin une dépense de 207 millions pour la construction de ces quatre grandes lignes. Mais le Parlement étant nettement hostile à la construction et à l'exploitation des voies ferrées par l'Etat, le projet est repoussé après un long tournoi oratoire, dans lequel s'affrontent Berryer, champion de la liberté de l'industrie, et Lamartine, partisan de la régie directe.

Des concessions sont alors accordées pour les lignes les plus urgentes ; les conséquences sont dé-

sastreuses, elles se traduisent par toute une série de déconfitures.

L'expérience jusque-là n'est guère en faveur de l'exploitation par l'industrie privée.

Aussi, la question de l'exploitation directe par l'Etat ne tarde-t-elle pas à être de nouveau soulevée d'une manière générale au moment de la discussion de la loi du 11 juin 1842, véritable loi organique des chemins de fer.

§ 2. — *Période d'organisation (1842 à 1856).*

Pour la deuxième fois, le principe de l'exploitation par l'Etat est repoussé : l'Etat reste propriétaire du fonds, mais accorde aux Sociétés, sous forme de bail ou de concession, le droit d'exploiter les lignes.

Le tracé de ces dernières est réservé aux législateurs : neuf grandes artères sont ainsi projetées, reliant à Paris les villes importantes de tous les points du territoire et réunissant dans le sud les grandes villes entre elles.

La répartition des dépenses d'exécution est faite entre le budget public et celui des compagnies de la façon suivante : l'Etat prend à sa charge l'acquisition des terrains, l'exécution des travaux de terrassement et des ouvrages d'art, ponts, tunnels, stations, c'est-à-dire l'infrastructure ; les concessionnaires assurent les frais de la pose du ballast, des rails et de l'achat du matériel, c'est-à-dire de la superstructure. Les compagnies sont rémunérées par les péages perçus sur les usagers ; en outre, toutes leurs dépenses, y

compris celles faites pour la création des voies, sont remboursables à dire d'experts, à l'expiration du bail ou de la concession, la ligne revenant alors à l'Etat.

De nombreuses concessions sont demandées : les lignes sont prospères et l'industrie ferroviaire se révèle rémunératrice. Malheureusement, une très grande spéculation ne tarde pas à sévir sur les titres de chemins de fer ; à tel point qu'il en résulte une crise très grave pour les compagnies elles-mêmes, et que le législateur est obligé d'intervenir pour réprimer l'agiotage. On retrouve les traces de cette folie de spéculation dans les caricatures et les chansons satyriques de l'époque. L'une d'elles, discutant du tracé des lignes les plus urgentes à construire, s'exprime ainsi :

« Moi, j'en sais deux qu'il faut qu'on établisse,
« Car elles doivent mener, dit-on,
« L'une de la Bourse au Palais de Justice,
« L'autre de la Bourse à Charenton ».

Le Gouvernement et le Parlement s'efforcent d'ailleurs d'aider les compagnies à traverser la crise économique.

Puis, à la crise économique, vient se superposer une crise politique. Les événements de 1848 viennent aggraver la situation : un projet général de rachat est présenté à l'Assemblée nationale, mais pour la troisième fois est rejeté, en raison de considérations à la fois économiques, politiques et financières qui peuvent, à peu de chose près, être reprises à l'heure actuelle.

En présence des nombreuses défaillances des compagnies concessionnaires, le Gouvernement de la deuxième République prend des mesures destinées à raffermir le crédit des entreprises : augmentation de la durée des concessions et garantie d'un dividende minimum.

Indépendamment de la crise économique et politique, la période troublée que viennent de traverser les compagnies concessionnaires est due en grande partie à un défaut d'organisation. Les concessions sont trop nombreuses et trop disparates. On ne compte pas moins de 27 sociétés exploitant 2.963 kilomètres avec des durées de concession variant d'un temps relativement court, à la perpétuité.

Le Gouvernement impérial, comprenant la valeur économique des chemins de fer, poursuit une politique énergique qui ne tarde pas à porter ses fruits et qui tend : 1° à fusionner les réseaux beaucoup plus nombreux en six grands réseaux : Nord, Ouest, Est, Lyon, Orléans, Midi, dont la cohésion et la puissance financière sont beaucoup plus importantes ; 2° à assurer à ces compagnies concessionnaires des avantages plus considérables en prolongeant la durée des traités, de manière à les porter uniformément à 99 ans. L'Etat, en retour des avantages consentis, obtient des cahiers des charges plus favorables, un contrôle administratif plus sérieux et l'engagement, de la part des compagnies, de construire des lignes secondaires. En 1857, grâce à ces mesures, la longueur des réseaux est passée de 4.000 à 16.000 kilomètres.

Malheureusement, beaucoup de ces lignes sont peu rémunératrices et grèvent lourdement les budgets des entreprises. D'autre part, des émissions énormes sont effectuées à un moment inopportun : une crise commerciale empêche le placement des titres offerts ; les compagnies se trouvent dès lors dans l'impossibilité de continuer l'équipement des lignes concédées et sont dans l'obligation de demander la révision de leurs contrats. Rigoureusement, l'Etat aurait pu refuser d'intervenir et laisser jouer la clause de déchéance, ou bien encore profiter de la situation pour racheter les réseaux dans de bonnes conditions. Une autre solution prévaut : le Gouvernement, considérant qu'il ne peut laisser sombrer dans des faillites imminentes un capital de 4 milliards, préfère transiger et, par les conventions de 1859, étend au domaine financier l'association purement technique contractée en 1842 avec les compagnies. Cette association financière est pratiquement réalisée par le système de la garantie d'intérêts qui depuis n'a pas cessé de dominer toute législation des chemins de fer en France.

§ 3. — *Application des conventions de 1859,*
(1859 à 1882).

Les dispositions essentielles des conventions de 1859, appelées aussi Conventions de Franqueville, du nom de leur auteur, sont les suivantes :

1^o Distinction pour chaque compagnie, entre l'ancien réseau, non pourvu de garantie, et le nouveau, pour lequel une garantie cinquantenaire est stipulée à dater du 1^{er} janvier 1865.

2° Affectation au profit des actionnaires d'un montant déterminé du revenu de l'ancien réseau ; au-delà de ce montant, les profits de ce réseau sont attribués aux nouvelles lignes à construire, de manière à payer l'intérêt des sommes empruntées pour leur construction ;

3° Si l'intérêt de ces sommes n'est pas couvert de cette manière, l'Etat avance chaque année aux compagnies l'écart entre les sommes dues et les sommes fournies par l'ancien réseau : c'est ce qu'on appelle la garantie d'intérêts ;

4° Les avances de l'Etat sont portées en compte et produisent intérêt à 4 %. Le remboursement des avances et le paiement des intérêts par les compagnies doit s'effectuer dès que les revenus provenant des anciens réseaux dépassent les charges assumées ;

5° Enfin, si à partir de 1872, les revenus atteignent un chiffre déterminé après remboursement complet des avances de garantie, l'excédent donne lieu à partage égal entre l'Etat et les compagnies.

Parmi les conceptions contenues dans les conventions de 1859, il en est une qui est intéressante à retenir, parce que la convention du 17 mai 1920 s'y réfère expressément. C'est celle qui a trait à la distinction entre le compte de premier établissement et le compte d'exploitation.

Le compte de premier établissement comprend :

1° Les frais de construction et de mise en service de toute ligne jusqu'au 1^{er} janvier qui suit son ouverture au public ;

2° Les frais d'entretien et d'exploitation, jusqu'à

la même date, des portions de lignes mises en service ;

3° Les trois cinquièmes des frais visés au paragraphe précédent, pendant une année après la date fixée ci-dessus ;

4° Les charges des emprunts contractés pour l'achat, la construction et la mise en service jusqu'au moment où commence l'exploitation normale.

C'est en somme un compte du capital investi dans l'entreprise et à rémunérer, soit par des dividendes pris sur les bénéfices, soit par la garantie d'intérêts.

Le compte d'exploitation comprend, ainsi que son nom l'indique, les dépenses engagées non pour construire, mais pour exploiter une ligne.

L'imputation d'une dépense à l'un ou à l'autre de ces comptes est parfois fort délicate, et l'on conçoit qu'une compagnie qui réalise des bénéfices et ne jouit pas de la garantie d'intérêts, préfère en cas de doute inscrire une dépense au compte de premier établissement. Si elle l'inscrivait en effet au compte exploitation, les bénéfices de l'exercice en seraient diminués et par suite aussi le dividende à distribuer. L'inscrivant au compte établissement, seuls l'intérêt et l'amortissement de l'emprunt contracté pour faire face à cette dépense figurent au compte exploitation qui est par là même allégé, laisse apparaître un plus gros bénéfice et permet de distribuer un dividende plus important. Le contraire se produit pour une compagnie dont le dividende est garanti : inscrivant la dépense au compte d'exploitation, au risque de le rendre déficitaire, elle est certaine que le déficit, lorsqu'il apparaîtra, sera remboursé par la garantie.

A la suite de ces conventions, les travaux de construction des réseaux sont activement poussés.

Malheureusement, une telle hâte n'était pas sans entraîner quelque désordre ; la plupart des concessions ont été distribuées au hasard, les compagnies font montre d'un extrême particularisme, beaucoup d'entre elles sont de nouveau dans une situation financière précaire.

C'est alors que M. de Freycinet tente de mettre de l'ordre dans cette situation ruineuse, aussi bien pour les finances de l'Etat que pour celles des compagnies. Un vaste projet, qu'il soumet au Parlement en 1878, envisage la création de près de 9.000 kilomètres de chemin de fer à exécuter en douze ans, nécessitant une dépense de 3 milliards et demi. En outre, un réseau de l'Etat est créé dans l'ouest de la France par le rachat de compagnies d'intérêt local tombées en déconfiture (lignes des Charentes, de la Vendée, etc.). La situation redevient florissante et, jusqu'en 1882, les résultats dépassent toutes les espérances : 3.000 kilomètres nouveaux sont encore construits en trois ans, les compagnies, sauf l'Ouest, ne font plus appel à la garantie d'intérêts et commencent à rembourser les avances, quand une catastrophe financière, le « krach », produit en 1882 par l'effondrement des actions de l'Union Générale, à la suite de spéculations excessives, vient à nouveau tout remettre en question.

Une longue crise commerciale et industrielle, compliquée d'une crise agricole, compromet l'exécution des travaux prévus par le plan Freycinet ; il faut

aviser : deux thèses se trouvent en présence : 1° la thèse gouvernementale, procédant de la nécessité d'assurer la réalisation du plan Freycinet, préconise la signature de nouvelles conventions avec les compagnies pour obtenir leur concours dans la construction des lignes en collaboration avec l'Etat, l'exploitation leur étant laissée, sauf pour le réseau racheté ; 2° la thèse parlementaire, visant avant tout au développement économique du pays, demande des abaissements de tarifs et préconise pour les obtenir des compagnies la menace du rachat.

Le cabinet Jules Ferry, en arrivant au pouvoir, s'engage à ouvrir des négociations dans le ferme espoir qu'il en sortira des conventions équitables, respectueuses des droits de l'Etat, et y faciliteront l'exécution des grands travaux publics, sans charger à l'excès le crédit de l'Etat. De ces négociations sont nées les conventions fameuses de 1883.

§ 4. — *Régime des conventions de 1883 (1883 à 1914).*

C'est en somme la thèse gouvernementale qui triomphe : les conventions de 1883 ont pour objet essentiel d'assurer l'exécution du plan Freycinet et de faire accepter par les compagnies l'exploitation des lignes nouvelles. Leurs principales dispositions sont les suivantes :

1° Les compagnies consentent à construire les lignes nouvellement classées ;

2° Alors qu'antérieurement l'Etat n'avait à sa charge que l'infrastructure, les concessionnaires assurant les frais de la superstructure, désormais infra-

structure et superstructure sont à la charge de l'Etat. La participation des compagnies est limitée en premier lieu à un chiffre forfaitaire, soit kilométrique (25.000 fr. par kilomètre pour les chemins de fer à voie large et 12.500 fr. pour les chemins de fer à voie étroite), soit global (90 millions pour le Nord et 40 millions pour l'Orléans), et en second lieu, à l'établissement des gares ainsi qu'à l'achat du matériel roulant ;

3° Les emprunts nécessaires sont effectués par les compagnies sous forme d'obligations dont l'Etat paie les intérêts et l'amortissement ;

4° La garantie d'intérêts se trouve transformée en une garantie de dividendes. En effet, l'Etat s'engage à fournir aux compagnies, sous forme d'avances productives d'intérêts, les sommes nécessaires pour leur permettre de distribuer à leurs actionnaires les dividendes fixés par les conventions et calculés d'après la moyenne des derniers dividendes distribués ;

5° Quant aux dettes contractées par les compagnies qui ont fait appel à la garantie, elles sont arrêtées au 31 décembre 1882, ne portent plus intérêt à dater du 1^{er} janvier 1884, et sont compensées jusqu'à due concurrence avec les sommes dont l'Etat est redevable à raison des travaux effectués à son compte ;

6° Jusqu'à l'achèvement des travaux complémentaires prévus, les déficits d'exploitation des nouvelles lignes peuvent être imputés au compte de premier établissement. Cette disposition constitue la clause d'exploitation partielle qui met en somme

à la charge de l'Etat tous les risques de l'entreprise. Elle est, avec raison, annulée par la suite ;

7° Une fois le remboursement des avances effectué, l'Etat devient l'associé des Compagnies et doit recevoir les deux tiers des excédents à partir d'un chiffre convenu. Ces conventions ont été très vivement critiquées ; on les a même qualifiées de « scélérates », et plus de dix ans après leur conclusion, on a demandé la mise en accusation du Ministre qui les avait signées, Monsieur Raynal. Il est certain que, dans l'esprit de ses promoteurs, elles étaient destinées à répondre à un état de choses provisoire. On escomptait une prochaine plus-value des recettes et on ne pensait pas engager pour longtemps les finances de l'Etat.

Malheureusement ces prévisions sont déjouées, tout au moins dans les débuts : la crise économique qui sévit entraîne, dès 1884, un ralentissement des transports et un accroissement des dépenses d'exploitation. Toutes les compagnies, sauf le Nord, font appel à la garantie : l'Etat rembourse de ce chef 72 millions en 1885, 82 millions en 1886, 97 millions en 1893. On ralentit la réalisation du plan d'exécution des travaux neufs, en attendant des temps meilleurs.

Ce n'est que dans les dernières années du xix^e siècle que la situation s'améliore. Le compte de garantie s'abaisse à 52 millions en 1895 et à 9 millions en 1899, au titre de l'Ouest et du Midi seulement. L'Orléans et l'Est commencent leur remboursement, le P.-L.-M. règle intégralement sa dette en 1897.

De 1884 à 1914, les conventions ne subissent que des modifications d'ordre secondaire. Trois particularités sont à signaler cependant pour cette période:

1° Durée de la garantie d'intérêts. — La date d'expiration de la garantie est fixée au 31 décembre 1914, pour les conventions de 1859; les conventions de 1884 sont muettes sur ce point. Or, l'Etat ayant enjoint aux compagnies de l'Orléans et du Midi, en 1894, de mentionner sur leurs titres d'emprunt que la garantie expire le 31 décembre 1914, le Conseil d'Etat, sur pourvoi des compagnies, décide que ce sont les clauses de la convention de 1883 qui sont applicables, et que, par suite, la garantie a une durée égale à celle des concessions. L'Etat n'admettant pas cette thèse et une déclaration étant faite à ce sujet à la Chambre par le Ministre des Travaux publics, les compagnies de l'Orléans et du Midi forment, à la suite du rejet d'une nouvelle requête, un double pourvoi en Conseil d'Etat qui maintient sa précédente décision, aux termes de laquelle la garantie a une durée égale à celle des concessions;

2° Rachat de l'Ouest. — A plusieurs reprises, le Parlement attire l'attention du Gouvernement sur la situation des compagnies qui, s'endettant chaque jour davantage, deviennent des régies désintéressées. La solution du rachat est à nouveau préconisée, mais est rejetée, sauf pour la plus endettée des compagnies, celle de l'Ouest, dont le rachat est décidé par la loi du 13 juillet 1908. L'Ouest, en effet, ne cesse depuis 1883 de faire appel à la garantie.

L'Ouest doit, en 1908, 40% de la dette totale des

compagnies. Il apparaît avec évidence qu'il ne pourra jamais se libérer. L'opération du rachat est alors décidée : heureuse fortune pour les précédents propriétaires du réseau, dont les actions remontent dès qu'il est certain, non pas qu'ils perdent leur propriété, mais qu'ils en sont débarrassés ;

3° Aggravation des charges des compagnies. — Durant les dernières années qui ont précédé la guerre, des charges nouvelles, non inscrites dans les conventions, sont imposées par le législateur aux compagnies, au nom du principe supérieur de la subordination du domaine contractuel au domaine de la puissance publique. C'est ainsi que sont imposées aux compagnies les lois sur la responsabilité des transporteurs (1905) et sur les retraites ouvrières (1909 et 1911).

La situation est de nouveau tendue entre l'Etat et les compagnies, les dettes de garantie réapparaissent dans les budgets, il n'y a aucune cohésion entre les réseaux, aucune politique nationale des chemins de fer. Seul, un service national est au point, — fort heureusement, — celui de la mobilisation, lorsque éclate la guerre de 1914.

SECTION II. — LA PÉRIODE DE GUERRE.

Trois faits dominant, au point de vue de l'histoire des chemins de fer, la période de guerre, à savoir : l'unité de direction, — la coopération entre les réseaux et l'Etat, — et la crise financière des compagnies.

§ 1. — *L'unité de direction.*

A la veille de la guerre, on pouvait se demander avec anxiété si les chemins de fer seraient à la hauteur de la tâche qui leur incomberait en cas de mobilisation générale. Aussi la question est-elle amplement examinée et traitée par M. Albert Thomas, dans son rapport dans les conventions en 1912. Albert Thomas s'étonne de ce que « la science des ingénieurs et des officiers » n'allât pas jusqu'à établir des voies « également prêtes pour le service commercial et pour le service de mobilisation ». Il se demande « si les compagnies entretiennent leur stock de charbon dans de telles conditions qu'elles puissent faire face à toutes leurs obligations ». Il estime en outre que « les expériences signalées dans le rapport des chemins de fer prussiens ne semblent pas faites chez nous avec le même soin qu'outre-Rhin ». Il conclut enfin : « Il suffit d'analyser cette situation pour aboutir à cette conviction solide, que c'est sur un réseau d'Etat que les voies ferrées peuvent être, à tout instant, préparées et organisées au mieux de la défense nationale ». C'était l'idée de Bismark et de De Moltke. C'était la pensée dominante du peuple suisse, quand il rachetait son réseau. En France même, la vérité finira par être discernée !!

Et cependant, comment se fait-il que tandis que l'emploi stratégique des voies ferrées en 1870, a pu mériter quelques critiques, leur utilisation militaire de 1914 à 1919 n'a recueilli que des éloges ? C'est

qu'une précaution a été prise, qui avait été omise pendant la précédente guerre : l'unité de direction.

Dès après 1870, on se préoccupe déjà de mieux préciser les droits de l'Etat. Une loi du 24 juillet 1873 prescrit « la mise à la disposition du Ministre de la Guerre de tous les moyens nécessaires pour les mouvements et concentration des troupes et de leur matériel ».

Peu après, la loi du 13 mars 1875, modifiée par celle du 28 décembre 1888, crée une Commission militaire supérieure des chemins de fer, instituée dès le temps de paix, auprès du Ministre de la Guerre; de plus, dans chaque réseau, une Commission composée d'un commissaire militaire et d'un commissaire technique agréé par le Ministre de la Guerre est chargée de la préparation des transports stratégiques et de la vérification de l'état des lignes. Cette loi confère à l'autorité militaire les pouvoirs les plus étendus : en effet, le Ministre de la Guerre dispose des chemins de fer dans toute l'étendue du territoire national non occupé par les armées d'opération. Le Commandant en chef de chaque groupe d'armées dispose des chemins de fer dans la partie du territoire assignée à ses opérations. En outre, chaque administration de chemins de fer est représentée en tout temps auprès du Ministre de la Guerre par un agent agréé par lui et chargé, en temps de paix, d'assurer, d'après les instructions du Ministre, la préparation complète des transports en temps de guerre, — et en temps de guerre, de recevoir les ordres du Ministre et d'en assurer l'exécution.

C'est en exécution de cette loi qu'un arrêté du Ministre de la Guerre, du 2 août 1914, affecte la totalité des moyens de transport des réseaux aux besoins militaires et suspend jusqu'à nouvel ordre les transports commerciaux, tant pour les voyageurs que pour les marchandises.

L'unité de commandement est réalisée ; des Commissions de réseaux et de gares assurent les ordres du commandement ; le personnel technique est militarisé.

Toutefois, la nécessité d'une reprise des services commerciaux pour la satisfaction des besoins de la population civile ne tarde pas à se manifester. Au lieu de restituer aux compagnies leur pouvoir de direction, hors de la zone des armées, on préfère conserver le système de cohésion qui a fait déjà ses preuves. Insensiblement, on passe à un ministère civil, celui des Travaux Publics, les pouvoirs confiés au département de la Guerre ; un décret du 14 décembre 1916, crée un sous-secrétariat d'Etat des transports, dont les attributions sont définies par les décrets des 27 et 31 décembre de la même année, en vue de répartir, dans la mesure des besoins constatés, les moyens de transports entre les services militaires et les services civils, sans rien changer au régime d'association des réseaux et du commandement militaire. Enfin, le décret du 26 juillet 1918 complète l'ensemble de ces mesures, en chargeant le Ministre des Travaux publics et des Transports, par délégation permanente, de tout ce qui concerne le service des transports militaires et plaçant sous

son autorité tout le personnel civil et militaire des réseaux. Quant au régime commercial des transports, sa réglementation est très minutieusement édictée par l'arrêté du 9 février 1917, concerté entre les Ministres de la Guerre et des Travaux publics relativement à l'ordre d'urgence des transports de marchandises en petite vitesse.

Les chemins de fer ont eu à fournir pendant la guerre un effort démesuré.

§ 2. — *La coopération entre les réseaux et l'Etat.*

A côté de l'unité de direction résultant de la mainmise de l'autorité militaire sur les chemins de fer pendant la guerre, il y a lieu de signaler un autre phénomène caractéristique qui se manifeste pour la première fois, à savoir la coopération entre les réseaux et l'Etat. Sous la pression des nécessités, en effet, les compagnies commencent à avoir le sentiment de leur solidarité réciproque : elles essayent de mettre en commun quelques études, quelques dépenses tendant à une sorte de coopération commerciale ; elles fixent les types de rails adoptés, ainsi que les pièces et unités de leur matériel, suivant les modalités d'exploitation et sans distinction de réseau. L'entente se fait, même avec le réseau de l'Etat : l'évolution est un signe des temps.

Certaines compagnies allant plus loin font état de recherches scientifiques dirigées par les services coloniaux pour préparer l'importation et l'emploi sur leurs lignes de bois originaires des possessions d'outre-mer.

Une mission spéciale est dévolue au réseau de l'Etat: d'accord avec les compagnies, il dirige les importations de charbon, passe les commandes et répartit les livraisons de matériel.

Enfin l'Etat prend à sa charge, par une loi du 10 janvier 1919, le payement des indemnités complémentaires de cherté de vie qui assurent aux agents des compagnies en activité ou en retraite, une situation pareille à celle de leurs camarades du réseau de l'Etat. Un compte spécial, primitivement doté de 600 millions, est ouvert pour cet objet.

§ 3. — *La crise financière des compagnies.*

Ces deux constatations satisfaisantes relevées, tant pour l'unité de direction que pour la coopération des réseaux, il en reste une troisième qui n'est malheureusement pas du même ordre. Au point de vue financier, la situation ne tarde pas à devenir alarmante. Et cela se conçoit: les circonstances économiques exceptionnelles résultant de l'état de guerre — et sur lesquelles il n'est pas nécessaire d'insister — ouvrent une crise des transports qui a pour corollaire une crise financière aiguë des réseaux.

En 1914 déjà, la situation n'est guère brillante et accuse un déficit. Celui-ci ne va que s'accroissant.

Pendant toute la durée de la guerre, pour un chiffre d'affaires global de 11 milliards 183 millions, chacune des compagnies est en déficit et les pertes totales s'élèvent, pendant ces six années, à 2.612 millions, c'est-à-dire à 23,35 %.

Un tel résultat, inadmissible pour une industrie privée, se conçoit ici, puisqu'il s'agit d'une industrie que l'Etat a accaparée, qu'il a absorbée et qu'il rémunère suivant un barème spécial appelé *Traité Cotelte* qui, de toute évidence, oblige les compagnies à travailler à perte.

L'Etat ne reste pas indifférent aux difficultés financières des réseaux : il intervient en leur faveur par la loi du 26 décembre 1914 d'abord, et par le relèvement de leurs tarifs ensuite.

A partir du 1^{er} janvier 1914, le Nord et le P.-L.-M. ne devaient plus bénéficier de la garantie d'intérêts ; leurs déficits d'exploitation restaient ainsi à leur charge, grevant chaque exercice de la totalité du déficit afférent à cet exercice. Cette situation ayant paru trop onéreuse, la loi du 26 décembre 1914 décide qu'en cas d'insuffisance du produit net d'un exercice, ces compagnies ont la faculté de reporter tout ou partie de cette insuffisance à leur compte de premier établissement pour l'exercice 1914 et les suivants, jusques et y compris l'exercice suivant celui au cours duquel est conclue la paix, donc en fait jusques et y compris l'exercice 1920. En réalité, ces deux compagnies n'usent que partiellement de la faculté qui leur est accordée et diminuent le dividende minimum fixé par les conventions de 1883.

C'est à partir de l'automne 1915 que les compagnies commencent à solliciter le relèvement de leurs tarifs, et ce n'est que le 29 mai 1917 que le Gouvernement accepte, sous réserve de l'acceptation du Parlement, une augmentation de 15 %. La Chambre

ne repousse pas l'augmentation, mais l'ajourne le 8 janvier 1918. Le Gouvernement insiste : le 10 janvier, deux jours après, il dépose un nouveau projet ayant en vue un relèvement de 25 % jusqu'au 31 décembre de la sixième année après celle où aurait lieu la cessation des hostilités. Cette fois la loi est votée ; promulguée le 1^{er} avril 1918, elle entre en application le 15 avril suivant.

Cependant les dépenses des réseaux étant passées, les unes du simple au double, les autres du simple au quintuple, les relèvements accordés sont insuffisants. Aussi de nouvelles mesures sont-elles nécessaires ; elles ne tardent pas à être prises après l'armistice.

SECTION III. — LA PÉRIODE CONSÉCUTIVE A L'ARMISTICE.

§ I. — *La démobilisation.*

Loin d'atténuer les difficultés, l'armistice les aggrave pour les compagnies.

Sans parler de la « vague de paresse », détente compréhensible après une aussi longue tension nerveuse, et qui déferle sur le personnel des réseaux comme dans la France entière au lendemain de la démobilisation, entraînant une réduction considérable du rendement de travail, il ne faut pas perdre de vue que les transports de démobilisation et de restauration n'avaient pu être préparés au milieu des exigences de la campagne, comme l'avaient été en temps de paix les transports de mobilisation.

Le matériel ferroviaire livré par les Allemands est

inacceptable : le service du contrôle des locomotives installé à Strasbourg doit en rebuter à l'origine 8 sur 10. Puis, lorsque les machines sont livrées en bon état, c'est le combustible qui crée des difficultés. En effet, ces machines sont construites pour utiliser le charbon de la Rhur qui laisse peu de cendres.

Or, d'une part, le charbon britannique n'est plus livré dans des conditions aussi avantageuses que précédemment, et, d'autre part, on ne peut utiliser que du poussier, en raison de l'arrêt des mines du Nord ; aussi les mécaniciens sont-ils souvent obligés de s'arrêter, en pleine voie, pour nettoyer leurs foyers. A cette difficulté s'ajoute celle de fabriquer, sans être outillé pour cela, les pièces de rechange spéciales de ces machines qui, le plus souvent, en sont dépourvues.

§ 2. — *Le retour à l'exploitation normale.*

En vue du retour au régime d'exploitation du temps de paix, le décret du 2 février 1919 rend aux compagnies l'administration de leurs réseaux. Ce n'est cependant pas encore véritablement le retour à l'exploitation normale, les réseaux doivent encore assurer par priorité absolue les transports militaires et les transports essentiels à la vie de la nation, cette charge étant compensée par une modification dans le point de départ des délais de transports réglementaires. Ils sont en outre tenus de se conformer aux ordres et programmes généraux notifiés dans un but d'intérêt général par le Ministre des Travaux publics.

Ces ordres et ces programmes sont lents à établir, en raison de la difficulté qu'il y a à déterminer une hiérarchie entre les transports nécessaires à la vie économique du pays.

Un décret du 15 octobre 1919 institue les catégories de priorité dans les transports par fer. C'est ainsi qu'il classe en priorité de préférence les transports nécessaires à la reconstitution des régions libérées, puis à l'approvisionnement en combustible et au ravitaillement de l'ensemble du territoire. Les autres transports sont effectués dans la mesure des disponibilités des réseaux, le délai de transport partant du jour où le réseau a pu charger.

Enfin un comité provisoire d'exploitation institué au Ministère des Travaux publics coordonne l'exploitation des grands réseaux, distribue périodiquement le tonnage disponible entre les chargements des diverses catégories prévues.

Par ailleurs une autre décision s'impose, c'est la révision du traité Cotellet. Un contrat en date du 12 juin 1898, dit traité Cotellet, a fixé les tarifs des transports militaires par les réseaux. On s'aperçoit, au cours de la guerre, que l'on a commis une erreur de prévision et que les charges en résultant sont accablantes pour les compagnies. Aussi le traité est-il révisé, et un avenant signé le 12 juin 1919 redresse le compte de ces transports en accordant aux réseaux les majorations nécessaires. Le résultat de l'opération est le paiement par l'Etat aux compagnies, d'une somme de 1 milliard 132 millions pour couvrir les déficits résultant des transports de guerre.

Dès le début de 1920, l'exploitation commence à se rapprocher de la normale. Sans doute les grands rapides d'avant-guerre, qui consomment trop de charbon, ne sont pas encore rétablis, mais certaines facilités sont mises à la disposition du public : billets d'aller et retour, carnets de famille, etc... toutes choses qui étaient inconnues depuis août 1914.

Le trafic reprend peu à peu, mais les dépenses d'exploitation ne cessent d'augmenter en raison du coût de la vie, de la main-d'œuvre et du combustible ; les charges du personnel ont quadruplé, la dépense de charbon a décuplé. C'est à peine si l'on a le léger appoint du mazout qui ne peut être utilisé qu'après transformation successive des machines, et celui des sources d'énergie électrique dont on commence l'équipement. Un nouveau relèvement de tarifs est nécessaire.

§ 3. — *Le relèvement des tarifs.*

La loi du 14 février 1920 prescrit un nouveau relèvement de tarifs : superposé à celui du mois d'avril 1916, il donne par rapport aux chiffres de 1914 une augmentation de :

140 % en moyenne pour les marchandises ;

80 % pour les voyageurs de 1^{re} classe ;

75 % — 2^{me} —

70 % — 3^{me} —

Des exceptions sont prévues pour certaines catégories intéressantes, telles que les mutilés et les familles nombreuses.

§ 4. — *Le nouveau statut du personnel.*

Jusqu'à l'armistice il n'existe aucun statut du personnel réglementant ses heures de travail et fixant ses salaires. Les compagnies sont maîtresses absolues chez elles, et seuls quelques arrêtés du Ministre des Travaux publics, pris en exécution de ses pouvoirs de police, restreignent sur certains points leur autorité.

Ce n'est qu'en 1919 qu'est instituée au Ministère des Travaux publics une commission chargée de procéder à l'étude d'un statut du personnel et d'échelle des salaires communs aux grands réseaux, puis ultérieurement aux conditions d'application de la loi de huit heures.

Puis deux commissions paritaires, comprenant des représentants en nombre égal des réseaux et du personnel sont instituées, présidées chacune par un haut fonctionnaire des Travaux publics.

Ces commissions mettent sur pied un ensemble de textes qui, soumis à l'examen arbitral de la commission, établissent d'une part le statut du personnel et sa rémunération, et d'autre part les règles de détail suivant lesquelles est appliquée la loi de huit heures.

Un nouveau statut est mis en vigueur sur tous les réseaux au cours de l'année 1920. Il édicte les dispositions relatives au recrutement, à la nomination du personnel non commissionné, et détermine en outre dans quelles conditions, à la fin de la période d'essai, l'agent est soit confirmé dans son emploi, soit commis-

sionné, soit licencié. Il établit en outre la représentation, la notation du personnel commissionné; fixe les mesures disciplinaires dont il peut être l'objet, spécifiant notamment que les agents ne peuvent être l'objet de punitions graves prononcées par le directeur du réseau lui-même, qu'après avis d'un conseil d'enquête comprenant des membres du personnel.

En ce qui concerne les traitements et salaires, une disposition ingénieuse est prise :

Indépendamment des échelles spéciales des mécaniciens et chauffeurs et des employés des ateliers et dépôts, le personnel des réseaux est classé en dix-huit échelles et par chaque service. La nomenclature est établie sous forme de tableau à double entrée. Les agents d'une même échelle et touchant par conséquent le même salaire, quelles que soient par conséquent leur fonction et leur catégorie, étant placés sur la ligne horizontale, tandis que les agents appartenant à une même catégorie d'emplois figurent dans une même colonne verticale. C'est ainsi qu'en ce qui concerne le service de l'exploitation, la première colonne, comprenant les agents occupant des emplois d'équipe, manœuvre, manutention, commence à l'échelle 1 sans pouvoir monter au-delà de l'échelle 6, alors que la 7^e colonne, comprenant les agents de direction des gares, commence à l'échelle 4 (chef de halte), pour finir à l'échelle 17 (chef de gare principal) étant bien entendu que chaque intéressé peut passer d'une catégorie dans une autre. De telle sorte qu'un homme d'équipe, colonne verticale 1, peut passer dans une autre catégorie, colonne verti-

cale, et s'élever à des emplois supérieurs à ceux que comporte la colonne verticale où primitivement il était inscrit.

Enfin, dans chaque échelle, il est prévu un traitement de base, en dehors des indemnités et allocations pour charges de famille, avec progression en huit échelons dans des conditions telles que la durée de séjour d'un agent dans un échelon avant de passer dans l'échelon supérieur, peut-être, soit augmentée, soit diminuée, suivant ses notes et sa manière de servir.

En ce qui concerne l'application de la loi de huit heures, des règles sont établies pour le commencement du travail, sa durée sans interruption, les repos et, dans certains cas particuliers, ces règles indiquent, en outre, comment doit se faire la transition entre la période précédant l'application de la loi et celle où elle peut jouer entièrement.

*
* *

Malgré cet ensemble de mesures, la situation reste des plus difficiles ; de nombreuses considérations rendent urgentes la réorganisation générale du régime des chemins de fer.

CHAPITRE II

Nécessité d'un régime nouveau des chemins de fer.

Dès avant la guerre il est reconnu que les conventions de 1883 appellent des retouches. Six années absolument extraordinaires en ont encore déformé l'application : il faut rentrer du régime d'exception dans un régime normal.

« Une autonomie excessive, le manque de coordination des services, la différence des tarifs de réseau à réseau, la diversité des types de matériels et notamment de signalisation, l'étanchéité absolue des exploitations, la difficulté pour le commerce, l'industrie et l'agriculture de faire valoir leurs vues, tout cela suscite des critiques vives et méritées », disait très justement au Sénat, le 5 juillet 1921, M. Rabier.

Et caractérisant la politique des compagnies, M. Henri Roy disait très justement aussi à la tribune de la Chambre : « Elles se sont partagé la France comme une terre conquise, soucieuses avant tout d'être maîtresses incontestées de la partie de ce sol qu'elles s'étaient attribué, en ne permettant pas

même à leurs voisines d'y pénétrer, au grand dommage de l'intérêt public ».

*
* *

Reprenons, en les résumant, les principales raisons mises en avant pour motiver une réorganisation sur des bases nouvelles.

1°. — *Situation financière des réseaux.* — Au premier rang des considérations qui motivent une réorganisation rapide, il y a lieu d'indiquer la situation financière absolument déficitaire des Compagnies. L'exposé qui précède a suffisamment fait ressortir le caractère très grave de cette situation ; non seulement pendant la guerre de 1914-1918, mais encore depuis l'armistice, et malgré les mesures de faveur prises par le Gouvernement et les Chambres (relèvements de tarifs, révision du traité Cotellet), le déficit de 1920 ne cesse de s'accroître.

On a vu que, pour la période de guerre, l'Etat a déjà déboursé un milliard 132 millions au titre de l'avenant du traité Cotellet, plus 1 milliard 197 millions pour couvrir les pertes de son propre réseau, compte tenu des reversements résultant de la modification du traité Cotellet, plus 500 millions représentant le déficit de ce même réseau en 1920, soit une perte totale définitive et irrécupérable de 2 milliards 830 millions. Il faut tenir compte aussi des avances de garantie qui, pour les années de guerre, se montent à 1 milliard 120 millions. Le total des débours de l'Etat, au cours de la guerre, s'élève ainsi à 3 milliards 950 millions, dont 2 milliards 830 millions à fonds perdus

Ce n'est d'ailleurs pas tout. Dans un avenir prochain, il va falloir envisager l'exécution d'innombrables travaux complémentaires : réfections, aménagements, extension, dédoublement de voies, agrandissement de halls, gares, quais, adoption de procédés nouveaux de freinage, de signalisation, électrification des réseaux, etc... Autant de dépenses nouvelles à couvrir ; l'électrification, à elle seule, des 8.300 kilomètres actuellement envisagés sur le Midi, l'Orléans et le P.-L.-M., nécessite plus de 3 milliards. De telles dépenses excèdent visiblement la capacité financière des compagnies.

2° *Conditions techniques d'exploitation.* — Tous les techniciens et les spécialistes sont d'accord pour demander une réorganisation des réseaux. Il est indéniable, en effet, que les installations sont en mauvais état, que le matériel surmené par un service intensif ne répond plus aux nécessités actuelles. Les réseaux, fatigués par une exploitation difficile et beaucoup plus chère qu'on ne l'eût jamais supposé, ne sont pas en mesure d'assurer les services nationaux d'après-guerre.

D'ailleurs, le principe même de leur division, de leur cloisonnement, est déplorable au point de vue technique, aussi bien qu'au point de vue économique ; qu'il s'agisse de tarifs de matériel ou de signalisation, c'est la plus grande diversité qui règne. Chaque compagnie a ses méthodes propres d'exploitation : il est indispensable de les uniformiser. Ce fut, paraît-il, une des stupéfactions des Américains, débarquant dans un port de l'Atlantique, de cons-

taterque leurs chauffeurs et leurs mécaniciens étaient obligés, pour gagner le front, d'apprendre deux et quelque fois trois systèmes de signalisation.

A un point de vue plus étroit, — mais qui a son importance, — les inconvénients d'une telle diversité n'ont pas manqué d'apparaître et d'être très souvent signalés en ce qui concerne le personnel lui-même. Celui-ci n'a cessé de revendiquer l'égalité des traitements, en sorte qu'à situation de travail égale corresponde une situation morale et matérielle identique : d'où la nécessité de nouvelles échelles de traitement et d'un statut commun à tous les réseaux, œuvre d'ailleurs en partie réalisée en 1920.

3°. — *Particularisme*. — L'autonomie complète laissée aux réseaux a engendré un particularisme dont les conséquences fâcheuses ont été maintes fois signalées ; les compagnies ont une tendance, d'ailleurs bien compréhensible, à détourner à leur profit exclusif le mouvement des voyageurs et des marchandises, sans tenir compte des nécessités géographiques, ni de l'intérêt général. Certains travaux que commandent les nécessités économiques, tels que les raccordements aux ports, aux voies navigables intérieures, à certains grands centres industriels, ne sont pas exécutés pour des raisons de rivalités ou de profits particuliers à tel ou tel réseau. Il faut favoriser les courants économiques naturels qui relient des régions différentes. Il y a beaucoup à faire, en ce sens, pour le réseau d'Alsace et de Lorraine et sa fusion avec le réseau national. L'observation générale formulée à cet égard dans une étude critique de

la Chambre de commerce de Mulhouse sur le nouveau régime des chemins de fer, mérite d'être retenue : « Quand comprendra-t-on, dit ce rapport, que le particularisme en matière des chemins de fer, quelle que soit la qualité de l'exploitant (Etat ou compagnie concessionnaire), quelle que soit la région qu'il parcourt, est un outil au service de la nation, et que dans la France une, il ne peut y avoir qu'un seul régime de chemin de fer ? ».

Déjà, dans le rapport sur le budget des conventions pour l'exercice 1910, M. Argeliès, député, recommande : « le groupement, dans un dessin d'intérêt national, des divers moyens qui permettent d'assurer des communications rapides, de leur imprimer une direction commune ». Dans le rapport présenté en 1920 sur la même question, M. Dutreil, député, affirme les mêmes principes, avec plus de force encore, parce que les faits en réclament plus impérieusement encore l'application. Des vœux analogues sont exprimés par le Comité républicain du commerce, de l'industrie et de l'agriculture (28 novembre 1919), par le 16^e congrès du parti radical et radical-socialiste (24 septembre 1919), par l'Alliance républicaine démocratique, par l'Union des intérêts économiques, par un grand nombre de Chambres de commerce et de Conseils Généraux, etc...

L'expérience de l'exploitation commune pendant la guerre a d'ailleurs fait ressortir les inconvénients d'un séparatisme qui doit disparaître. La guerre a également fait apparaître la nécessité de mettre fin à une politique dont les conséquences funestes ont

été rappelées à la Tribune de la Chambre en février 1920, par le Ministre des Travaux publics : la politique de concurrence entre les chemins de fer et la navigation fluviale.

4°. — *Concurrence de la voie de fer et de la voie d'eau.* — A cet égard, le régime actuel a été très justement qualifié d'anarchique. Bien que les compagnies de chemins de fer soient placées en principe sous le régime de tarifs kilométriques applicables à tout le réseau, il est d'usage constant qu'elles demandent et obtiennent l'homologation de tarifs spéciaux à un parcours déterminé, dans le but évident de concurrencer les voies navigables. On a même cité à la Chambre le cas de tarifs inférieurs au prix de revient, et il serait intéressant de rechercher dans les déficits actuels la part qui incombe à l'application de ces tarifs créés uniquement pour rendre inutilisables les voies de navigation et réaliser ce que quelqu'un de qualifié a justement appelé le véritable martyrologe des gares d'eau.

A côté de la question de tarifs se pose celle des raccordements. Ici encore, *il n'existe aucune collaboration entre les compagnies et les voies d'eau.* L'aveu peut s'en trouver, sous une forme déguisée, dans ce passage d'un rapport qui n'est pas très ancien, de la Cie P.-L.-M. : que la multiplication des raccordements entre les voies de fer et les voies d'eau soit avantageuse au commerce, cela ne fait pas le moindre doute ; qu'elle soit avantageuse aux voies navigables, il n'y en a pas davantage ; qu'elle soit avantageuse aux chemins de fer, c'est une autre affaire.

5° *Manque de souplesse du régime actuel.* — Le régime des chemins de fer manque incontestablement de la souplesse nécessaire aux intérêts du public, de l'Etat et des compagnies. On peut affirmer que la cause en est dans une centralisation excessive. Comme l'a justement fait remarquer M. Margaine, la France est assez grande pour que ses différentes régions aient des intérêts économiques qui leur soient propres et distincts. Une décentralisation bien comprise des directions, sous l'autorité d'une tête unique à Paris, donnerait certainement beaucoup d'élasticité au réseau national, alors que l'organisation actuelle a abouti aux résultats les plus fâcheux.

Chaque fois qu'un à-coup, si faible soit-il, s'est produit dans la vie économique de la France, une crise de transports s'est déclanchée, parce que l'organisme des chemins de fer, malgré son degré de perfection, n'a aucune élasticité. Il en a été ainsi en 1910, au moment de la crue de la Seine, en 1911, après la catastrophe de Courrières, qui a obligé à importer plus de charbon que d'habitude, en 1912 et 1913, en raison de l'augmentation des exportations.

6° *Imprécision des pouvoirs de l'Etat.* — Enfin, pour mettre le comble à cette incohérence, l'Etat, faute de textes assez précis et surtout assez récents, ne sait plus au juste quelle est la limite de ses droits en matière de tarifs, de travaux neufs, de salaires et de retraites. Et c'est ainsi qu'il en est arrivé à s'attribuer des pouvoirs contestables. Qu'il suffise de

citer, avec MM. Maunoury et Dutreil : la loi sur les retraites, le statut du personnel, l'échelle des salaires et l'institution d'un Comité d'exploitation non prévu par les conventions. Des procès sont engagés, ou menacent de l'être, par les compagnies qui se considèrent victimes d'excès de pouvoir.

*
* *

On ne peut mieux faire pour synthétiser les raisons d'une réorganisation du régime des chemins de fer que de reproduire les lignes suivantes d'un éloquent rapport présenté en 1918 par M. Claveille, ministre des Travaux publics, au Président du Conseil d'alors :

« Après la cessation des hostilités, indique M. Claveille, on se trouvera dans l'obligation d'engager des dépenses considérables pour améliorer les installations, pour électrifier les lignes des régions de montagne, pour acheter du matériel roulant. Il ne serait pas admissible que la génération présente fut seule à supporter les charges de cette transformation. On sera ainsi amené à modifier les contrats en vigueur, de façon que la durée d'amortissement des obligations à émettre à l'avenir s'étende au-delà de la limite des concessions, limite qui apparaît entre 1950 et 1960 et qu'il ne peut d'ailleurs être question de prolonger. Le régime actuel présente des inconvénients évidents. Il ne donne à l'Etat que des pouvoirs insuffisants, notamment en matière de tarification et de travaux complémentaires, il établit entre les réseaux des frontières préjudiciables à l'intérêt

public en ce qui concerne les horaires, le matériel, la signalisation, la coopération indispensable avec les voies navigables ; il intéresse mal les concessionnaires à la bonne gestion de leurs réseaux et constitue même pour certains d'entre eux une régie pratiquement désintéressée. Il ne permet pas de réaliser pour l'ensemble du réseau national l'équilibre financier qui doit être la première condition de toute entreprise industrielle. Il ne donne pas au personnel les garanties auxquelles il a droit et qui devraient lui assurer des conditions comparables de travail et de rémunération sur l'ensemble du territoire.

« Ces défauts ont été fréquemment signalés et ils ne sont plus tolérables ; il est nécessaire qu'à la conception des réseaux isolés, ayant chacun leur administration, leurs règles d'exploitation, leur matériel et leurs tarifs distincts, se substitue cette idée que, malgré le cloisonnement provenant des concessions, il n'existe en réalité, qu'un seul réseau, un réseau national, organe essentiel de l'activité et du développement économique du pays ; que sa gestion doit être remise et maintenue en concordance avec les intérêts généraux de la collectivité ; qu'il doit équilibrer ses recettes et ses dépenses et qu'il doit donner au public le maximum d'avantages compatibles avec les sacrifices qu'il a consentis ».

Il est donc indispensable qu'une nouvelle convention, unique pour tous les réseaux, soit signée dans le plus bref délai. Comment le problème de la réorganisation se pose-t-il ? Quelles sont les théories en présence et les projets issus de ces théories ? Telles

sont les questions dont l'examen s'impose pour permettre de comprendre l'œuvre positive du législateur.

CHAPITRE III

Comment se pose le problème de la réorganisation des chemins de fer.

La question des chemins de fer doit être située dans un problème d'ensemble, dans un système général d'organisation des moyens de transports par canaux, par mer et même par voie aérienne. Des relations nécessaires doivent être prévues et établies par le législateur, pour réaliser l'unification et l'interpénétration des divers organismes qui constituent le vaste système circulatoire du pays.

D'un point de vue moins général, le problème de la réorganisation des chemins de fer, envisagé en lui-même, pose toute une série de questions très complexes.

- 1° *La question financière* sur laquelle il est nécessaire de revenir une fois de plus, peut se résumer ainsi : Comment pourvoir aux déficits profonds constatés sur tous les réseaux ? Faut-il avoir recours à un supplément d'impôts en laissant se poursuivre l'exploitation déficitaire des chemins de fer ? Cela semble difficilement admissible. Faut-il compter sur

le jeu de l'exploitation, c'est-à-dire sur une hausse de tarifs? Peut-être, mais en envisageant que le point culminant de cette hausse est atteint ou bien près de l'être. Déjà une baisse sensible s'annonce sur les matières premières : le prix du charbon commence à diminuer, on peut ainsi escompter une réduction sensible du déficit.

Il faut aussi tendre à une meilleure exploitation, à une amélioration du rendement du personnel, à un développement du trafic, par une vigoureuse impulsion donnée à toutes les forces productrices du pays. « Considérons donc, comme le dit M. Lorin, que la hausse des tarifs, c'est le moindre effort, et ne nous en tenons pas là ».

Et dans les mesures préconisées, il ne faut pas perdre de vue qu'après bientôt un siècle de mélange intime des finances publiques et des finances des sociétés concessionnaires, on ne peut trancher brusquement du jour au lendemain les liens qui se sont ainsi établis : il y a des situations acquises à respecter et d'autant plus de circonspection à apporter dans l'examen de la question, que les finances de l'Etat, particulièrement obérées à l'heure actuelle, ne peuvent supporter de nouvelles charges.

2° *Au point de vue juridique*, des questions très délicates sont soulevées par les compagnies ; sans entrer dans le détail de leur examen, et à ne voir les choses que de haut, il est parfaitement inexact d'affirmer, ainsi qu'on le fait souvent, que les chemins de fer appartiennent à l'Etat, par prédestination en quelque sorte et en vertu d'un droit naturel plus ou

moins bien défini. L'Etat, dit-on, est propriétaire des chemins de fer comme il est propriétaire de la grande voirie, par exemple.

En réalité, il n'existe pas pour l'Etat d'autre mode d'accession à la propriété, que pour les particuliers, et il n'est propriétaire d'un réseau que s'il le construit lui-même, — ou le fait construire à ses frais par un entrepreneur, — ou bien encore s'il l'acquiert à titre gratuit ou à titre onéreux de ceux qui l'ont établi. Il ne faut pas considérer comme un droit la constatation d'une simple situation de fait. En fait, l'Etat a seul les pouvoirs nécessaires pour permettre par la procédure d'expropriation, la construction d'une voie ferrée à travers les propriétés privées. A ce point de vue, on peut dire qu'il peut seul concéder une ligne de chemins de fer et imposer pour prix de cette concession telle charge qui lui plaira, mais il n'est, en aucun cas, et par définition, propriétaire des chemins de fer construits sur le sol français, pas plus qu'il ne l'est des voies de navigation fluviales, maritimes ou aériennes, créées par les entrepreneurs de transport.

Une autre constatation s'impose : l'Etat est lié aux compagnies — on l'a vu dans l'exposé qui précède — par des conventions très complexes. Ces conventions sont la loi des parties, — leur respect doit être assuré, — car la seule issue possible à la situation actuelle, si l'on veut exécuter les conventions, c'est le rachat, solution particulièrement onéreuse pour l'Etat, comme on le verra, pratiquement même impossible.

En définitive, si les compagnies sont liées, l'Etat l'est également. La solution la meilleure n'est-elle pas alors de transiger, d'obtenir des compagnies la signature de conventions nouvelles adaptées à un état de choses nouveau ?

3° *Au point de vue administratif*, c'est tout le problème de la coordination des divers réseaux qui se pose parallèlement à la coordination financière et technique. L'unanimité des usagers, des transporteurs, ainsi que les cheminots et l'Etat, réclament cette coordination dont l'expérience de la guerre a démontré la nécessité et dont il faut trouver le mode de réalisation pratique, en superposant aux organismes de gestion qui restent distincts, un organisme supérieur synthétisant les aspirations nationales.

4° *Le problème économique* est lui-même très étendu et comprend des éléments très complexes qui ne doivent pas être négligés dans la réorganisation des réseaux.

Au premier plan, se place la question si importante, déjà rencontrée, du raccordement des voies ferrées avec les autres moyens de transport, notamment avec les voies d'eau et les ports maritimes. C'est tout le statut de la navigation à réviser au point de vue de la coordination et des tarifs.

Dans un avenir très proche, c'est encore la question vitale pour les chemins de fer, de l'électrification des réseaux et des transports d'énergie par les compagnies, question liée elle-même à celle de l'aménagement des richesses hydrauliques. Au point de vue technique, c'est là que se trouve l'élément

certain du progrès des chemins de fer, à condition que les mesures nécessaires au développement de l'outillage et à l'instruction du personnel soient sérieusement envisagées, à condition aussi qu'un plan d'électrification dans des délais rapprochés, sur des conventions établies avec des répercussions financières soigneusement étudiées, soit rapidement dressé et exécuté. Accessoirement, c'est encore la question du transport et de la distribution de l'énergie électrique par les compagnies de chemins de fer au compte des riverains, de la vente des excédents d'énergie (question actuellement délicate pour un concessionnaire de service public), enfin, de la fourniture d'énergie aux lignes d'intérêt local.

Des commissions mixtes, réunies à la diligence du Ministère des Travaux publics depuis 1917, ainsi que le bureau d'études économiques de la Présidence du Conseil, ont posé les grandes lignes des travaux à prévoir.

5° *La question morale et sociale* présente, elle aussi, une importance toute particulière.

On a dit à la Chambre que les réseaux traversent une véritable crise morale. A cet égard on a produit un extrait d'un mémoire émanant du Syndicat des cadres des ingénieurs, sous-ingénieurs, chefs de section et techniciens des chemins de fer, qui est caractéristique et se passe de tout commentaire. « Les chemins de fer, y est-il dit, souffrent d'un mal singulièrement grave, dont les conséquences affectent le pays tout entier jusqu'à compromettre ses jours. Les difficultés d'ordre technique ne sont pas insur-

montables, bien au contraire, mais le problème est avant tout d'ordre moral. Créer des gares modèles, construire des locomotives et des wagons, recruter des milliers d'agents, c'est faire œuvre stérile, tant que la crise d'autorité n'aura pas été résolue. Le personnel des réseaux, capable de tous les efforts et de tous les dévouements, n'a point perdu de ses qualités. Elles sont simplement obnubilées pour un temps, et il suffira de rendre chacun à la perception nette de ses devoirs pour que ces qualités reprennent tout leur éclat et toute leur valeur. L'homme qui aura l'énergie et le courage d'accomplir le geste nécessaire pour résoudre la crise des transports comptera parmi les premiers artisans de la reconstitution nationale. »

Il y a aussi la question sociale. Problème de psychologie, — ainsi que le dit fort bien M. Chabrun, rapporteur de la Commission du travail, — dans lequel il s'agit de savoir de quelle manière on fera travailler l'ensemble des facteurs humains d'une entreprise au bien commun, après avoir établi les règles nécessaires pour respecter la justice à laquelle chacun de ces facteurs humains de l'entreprise a droit. On veut que les chemins de fer marchent ; il ne faut pas oublier que ce sont des hommes qui les font marcher.

Représentation sagement comprise du personnel, prime au travail et à l'initiative des agents ; actions de travail, tels sont les différents éléments apportés pour la solution de la question sociale et dont il y aura lieu d'apprécier la valeur respective.

CHAPITRE IV

Les théories en présence.

Deux théories sont en présence et vont être opposées lors de la discussion du nouveau régime des chemins de fer : d'une part, celle qui préconise de racheter les concessions actuelles, avec ou sans exploitation de l'Etat, et d'autre part celle qui soutient qu'il est préférable de passer avec ces mêmes compagnies des conventions nouvelles modifiant celles de 1883.

1° *Le rachat.* — L'opération du rachat est à la base des systèmes de l'étatisation et de la nationalisation ; elle est prévue dans les conventions. On la conçoit tantôt comme un moyen de sauver un réseau qu'une compagnie est incapable d'exploiter, ou d'éviter à l'Etat créancier de ce réseau une perte trop grande en le laissant périlcliter indéfiniment, tantôt comme l'occasion de faire profiter la collectivité des bénéfices qu'une compagnie prospère assure à ses actionnaires. On ne peut être partisan ou adversaire de l'opération par principe ; il faut rechercher ce qu'elle

vaut pour l'Etat, c'est-à-dire avant tout ce qu'elle lui coûte.

Aux termes des conventions de 1883, l'indemnité de rachat à payer aux compagnies comprend deux éléments : une annuité à calculer suivant certaines règles et une somme globale représentant la valeur des objets mobiliers.

L'annuité est ainsi déterminée par l'article 36 du cahier des charges : « Pour régler le prix du rachat, on relèvera les produits nets actuels obtenus par la compagnie pendant les sept années qui auront précédé celle où le rachat sera effectué, on en déduira le produit net des deux plus faibles années et l'on établira le produit net moyen de cinq autres années. Le produit net moyen formera le montant d'une annuité qui sera due et payée à la compagnie pendant chacune des années restant à courir sur la durée de la concession. Dans aucun cas, le montant de l'annuité ne sera inférieur au produit de la dernière des sept années prises pour terme de comparaison. » Bien que claire et précise, cette clause a donné lieu à d'innombrables discussions qui, à l'heure actuelle, viennent encore se compliquer du fait des sept années imprévisibles de guerre et d'après-guerre que nous venons de traverser. Faudra-t-il prendre pour base du calcul les années 1914 à 1920 incluse, ou au contraire 1907 à 1913 incluse ? C'est à cette dernière solution que se rangent, bien entendu, les compagnies. Il est indiqué dans l'exposé des motifs du projet du gouvernement que, si l'on fait abstraction des années de guerre, on arrive pour l'ensemble des

réseaux à un chiffre de 684 millions environ à payer jusqu'à la fin des concessions, dont l'échéance s'échelonne entre 1950 et 1960.

A cette somme doit être ajoutée l'indemnité représentative de la valeur des objets mobiliers dont la principale partie est représentée par le matériel roulant. « En ce qui concerne les objets mobiliers, lit-on dans les conventions de 1883, tels que le matériel roulant, les matériaux, combustibles et approvisionnements de tout genre, le mobilier des stations, l'outillage des ateliers et des gares, l'Etat sera tenu, si la compagnie le requiert, de reprendre tous ces objets, sur l'estimation qui en sera faite « à dire d'experts ». C'est cette expression très vague « à dire d'experts » qui ici encore crée toute la difficulté. Et, en effet, que feront les experts ? Estimeront-ils les objets mobiliers des compagnies à leur valeur d'achat ou à leur valeur de remplacement ? L'Etat prétend que l'indemnité doit être fixée d'après la valeur d'achat diminuée d'un pourcentage à fixer pour l'usure ; les compagnies, au contraire, soutiennent qu'on leur doit le prix de remplacement, c'est-à-dire la valeur du matériel au moment du rachat. De part et d'autre d'excellents arguments sont invoqués ; quoi qu'il en soit, rien dans les conventions de 1883 ne permet de trancher la difficulté. Le projet du Gouvernement évalue à 3 milliards environ l'indemnité qui serait à payer de ce chef, et cela dans le délai très bref de trois mois ; les compagnies en demandent 15 milliards.

L'opération est donc très aléatoire. Il y a lieu de

remarquer, en outre, que le capital des compagnies, qui représente une somme énorme répartie en 2 millions 759.000 actions et 37.797.700 obligations, est entre les mains d'une multitude de petits porteurs et forme une fraction importante du portefeuille des établissements publics. Il importe donc de n'y toucher qu'avec une très grande prudence et seulement dans le cas où il serait impossible d'adopter une autre solution.

Enfin, à supposer l'opération réalisée, le problème n'est pas encore entièrement solutionné, car qui donc exploitera les réseaux rachetés ? Devra-t-on recourir à l'Etat, à des compagnies nouvelles, à une société fermière, ou encore à ce que l'on a appelé la nationalisation industrialisée ? Autant de questions à résoudre et sur lesquelles il paraît difficile d'arriver à se mettre d'accord.

2° *Les conventions nouvelles.* — Aux lieu et place du rachat, on peut envisager l'élaboration de conventions nouvelles, de transactions d'ensemble entre l'Etat et les compagnies permettant l'institution d'un nouveau régime d'ensemble de nos chemins de fer : remplacer par exemple les dix conventions qui existent par une convention unique englobant tous les réseaux, régler ensuite tous les litiges pendants ou probables : comptes de garantie, retraites (lois de 1909 et de 1911), répartitions entre réseaux des réparations dues par l'Allemagne, etc...

C'est à cette deuxième solution que s'est arrêté le projet du Gouvernement. Un exposé sommaire des propositions qui l'ont précédé ou suivi est nécessaire

pour comprendre le sens de la discussion dont il a été l'objet au Parlement et la raison d'être des modifications qui y ont été apportées.

CHAPITRE V

Les Projets de Réforme.

La réorganisation du régime des chemins de fer a fait l'objet de quatre propositions de lois déposées à la Chambre, indépendamment du projet du gouvernement et des contre-propositions qui l'ont suivi.

SECTION I. — LES PROPOSITIONS DUES A L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE.

Les propositions dues à l'initiative parlementaire sont dans leur ordre chronologique, celles de MM. Albert Thomas, Charlot, Loucheur et Léon Blum.

§ I. — *Proposition Albert Thomas.*

A la date du 19 avril 1919, M. Albert Thomas a déposé une proposition de loi tendant à la *nationalisation de tous les réseaux de chemins de fer* d'intérêt général, secondaire ou local.

1° *Nécessité de la nationalisation des chemins de fer.* — L'auteur de la proposition constate que la

crise des transports relevée au lendemain de l'armistice n'est pas une crise passagère ; elle n'est que la répétition des crises périodiques qui, depuis 1911, se renouvellent avec un véritable caractère endémique. Ainsi que disait M. Margaine, cet état de choses n'est que « le résultat logique d'une politique de chemins de fer qui, avant la guerre, poursuivait comme principal but la hausse des actions ». En réalité, le régime des concessions ne peut plus durer. Des travaux complémentaires sont urgents ; les charges financières des compagnies vont augmenter au fur et à mesure que se rapproche la date d'expiration des concessions ; elles feront renoncer à toute amélioration : l'Etat n'héritera, en fin de compte, que d'un réseau sans valeur, malgré le droit de surveillance et d'intervention qui lui est reconnu pendant les cinq dernières années, car ce n'est pas en cinq ans que le réseau peut être maintenu ou remis en état. Dès 1911, M. Monis, et après lui M. Caillaux, ne signalaient-ils pas ce danger en demandant la révision des conventions en vigueur ?

La situation est encore aggravée du fait de la guerre ; il faut remplacer le matériel usé, rétablir toutes les voies ferrées, développer ou construire les gares de triage, introduire des perfectionnements attendus depuis trop longtemps ; enfin exécuter un programme général comparable, par son importance, à celui qui avait pour but au début la création des réseaux. Or, la situation financière des compagnies est compromise : l'Etat, qui a dû intervenir pendant la guerre pour empêcher leur faillite,

a le devoir de modifier un régime qui a définitivement fait ses preuves.

A côté de la situation financière des compagnies, il existe encore d'autres motifs de réorganisation résultant de la diversité des règlements, des prix de transport, du matériel, du régime d'exploitation, du statut du personnel, ce qui crée autant d'entraves à la bonne marche des services. Il est indispensable d'arriver sur tous ces points à l'unification du régime des différents réseaux ; le seul moyen pour y parvenir, en renouvelant le réseau et en lui faisant rendre tous les services qu'en attend la Nation, c'est de recourir à la nationalisation.

2° *Avantages de la nationalisation.* — Ces avantages, selon M. A. Thomas, sont au nombre de trois :

1° L'exploitation des chemins de fer doit être faite dans l'intérêt de la Nation ; elle ne constitue pas, en effet, une entreprise industrielle quelconque : indispensable à la vie économique du pays, elle ne doit pas avoir un but essentiellement rémunérateur ; même lorsque cette rémunération se fait attendre, le développement de la richesse générale profite au budget par le rendement plus élevé des impôts. Les chemins de fer étant nationalisés, l'Etat possède à tout moment le moyen de servir l'intérêt collectif et ne rencontre dans cet effort aucun obstacle ;

2° Les chemins de fer constituent un monopole de fait ; or, les avantages de la concurrence, à supposer qu'ils existent, ne peuvent être invoqués ici. Donc, même au point de vue de l'école libérale, il n'y a aucune objection à faire contre l'exploitation par l'Etat.

3° L'unification si désirable des réseaux ne peut être réalisée que par l'Etat.

Dans beaucoup de pays étrangers, les chemins de fer sont exploités par l'Etat. Il en est ainsi pour la totalité des réseaux en Allemagne, en Suisse, au Japon, en Belgique, en Suède et particulièrement en Autriche, en Hongrie, en Italie et en Egypte.

On invoque en France, contre ce système, l'expérience du rachat de l'Ouest. Mais, outre qu'il s'agit là d'un réseau traversant une région agricole et peu industrialisée, il ne faut pas oublier tout d'abord que l'Ouest était dans une situation très difficile au moment du rachat, ce qui a alourdi les charges de l'opération, et ensuite que, depuis 1890, la compagnie de l'Ouest avait restreint ses dépenses d'entretien à tel point qu'elle vivait en quelque sorte au jour le jour, et que le matériel recueilli par l'Etat aurait dû être réformé depuis longtemps et se trouvait dans un état déplorable. L'objection tirée de l'Ouest-Etat n'est donc pas décisive et doit être rejetée.

3° *Comment réaliser la nationalisation.* — La nationalisation ne peut être réalisée qu'en ouvrant la procédure du rachat, dirigée par le Ministre des Travaux publics, chargé de passer toutes les conventions nécessaires et de les soumettre pour ratification au Parlement. Mais, en raison de la responsabilité énorme qui lui incombera, il importe qu'il soit assisté d'une commission extra-parlementaire peu nombreuse, mais compétente, composée de trois sénateurs, trois députés, trois représentants du per-

sonnel et trois représentants des Chambres de commerce, ayant pour mission de l'aider dans ses négociations avec les compagnies.

L'auteur du projet conclut en opposant la nationalisation et l'étatisme, et en adoptant le point de vue exprimé par M. Bidegaray, le secrétaire général de l'organisation des cheminots : « Nous ne voulons pas qu'il soit dit que nous réclamons la nationalisation dans le sens étroit de l'étatisme. Nous sommes contre l'étatisme, qui développe le fonctionnarisme avec ses principes d'irresponsabilité, d'avancement par règle immuable appliquée sans considération des capacités. Nous sommes contre une exploitation conçue non pour obtenir un rendement rationnel, mais pour servir de complément à un budget obéré, et cela à l'abri d'un monopole qui garantit la bureaucratie contre la concurrence ».

§ 2. — *Proposition Charlot.*

Plus récemment, le 5 mars 1920, M. Charlot et plusieurs de ses collègues ont déposé une proposition de loi tendant à la réglementation du statut financier des compagnies concessionnaires ou fermières des services publics (Mines, Transports en commun, Force hydraulique, etc.).

1° *But de la proposition.* — Le but de la proposition est de donner à l'Etat la possibilité d'intervenir comme principal intéressé dans la gestion des grands services publics. L'Etat possède le droit de fixer le statut financier des compagnies concessionnaires de tels services, dans l'intérêt et pour la sécurité de

l'épargne publique. Pour les concessions nouvelles, notamment, il y a lieu de lui réserver une représentation dans les conseils d'administration, représentation qui pourra comprendre des délégués du contrôle, de l'inspection des Finances, de l'Industrie, du Commerce, de l'Agriculture et du personnel ouvrier, suivant des modalités à déterminer. Dès lors, en matière de chemins de fer, le spectre du rachat, avec toutes les conséquences désastreuses qu'évoquent ses adversaires, est définitivement écarté. Au conflit permanent entre les compagnies et l'Etat, se substitue la collaboration loyale des contractants, et par ce moyen, peuvent être réglées au mieux des intérêts généraux du pays. les grandes questions actuellement pendantes : unité de tarifs, de matériel, de statut du personnel, création des lignes nouvelles, constitution d'un fonds commun géré par un Conseil supérieur, etc.

2° *Réalisation pratique de la réforme.* — Pratiquement, la réforme est réalisée de la façon suivante : l'Etat a le droit de souscrire des actions en numéraire à concurrence de la moitié du capital social des compagnies concessionnaires ou fermières de l'exploitation des services publics ; en outre, il doit lui être réservé gratuitement un nombre d'actions d'apport proportionnel à la valeur et à l'importance de la concession, mais qui ne peut être inférieur au dixième du capital social. Les compagnies qui satisfont à ces dispositions, bénéficient de l'avantage d'émettre un capital obligations pouvant aller au triple du capital actions et au décuple dans les con-

cessions ou d'autres collectivités (départements et communes) sont représentées. Les sociétés concessionnaires antérieurement établies peuvent modifier leurs conventions pour les mettre en harmonie avec le mécanisme de la nouvelle loi ; à défaut, elles ne pourront émettre par voie de souscription publique un capital obligations supérieur au capital actions.

Par dérogation à ces prescriptions, les compagnies de chemins de fer d'intérêt général sont autorisées à émettre un capital obligations représentant au maximum 10 fois la valeur nominale de leur capital actions antérieurement libéré. Mais cette autorisation leur est accordée sous les réserves suivantes : l'Etat créancier des compagnies au titre, soit de la garantie d'intérêts, soit du compte spécial, a le droit de convertir partiellement ses créances en actions de capital de même rang et de même valeur que celles en cours. En outre, à chaque augmentation de capital, il lui est réservé un droit de priorité de souscription en numéraire, sans que sa quote-part d'actionnaire puisse dépasser la moitié du capital social. Les compagnies dont le statut financier n'aura pas été mis en harmonie dans le délai de deux ans, avec ces dispositions, ne pourront émettre un capital obligations supérieur à trois fois leur capital actions, entièrement souscrit et libéré.

D'une manière générale, et pour toutes les sociétés concessionnaires de services publics, l'Etat est représenté dans les conseils d'administration au prorata du nombre des actions qu'il détient. Ses délégués, dont le mandat est annuel, sont désignés par le

Ministre des Travaux publics, après avis du Ministre des Finances. Ils sont choisis : un tiers parmi les fonctionnaires du contrôle technique et du contrôle financier, un tiers parmi les délégués des Chambres de commerce et des Chambres d'agriculture, un tiers enfin parmi le personnel ouvrier et employé.

§ 3. — *Proposition Loucheur.*

Une troisième proposition déposée à la Chambre le 27 Mai 1920, par M. Loucheur et plusieurs de ses collègues, tend à l'établissement d'un nouveau régime pour les chemins de fer d'intérêt général.

1^o *Principes fondamentaux de la proposition.* — Les chemins de fer doivent appartenir à l'Etat, mais ne doivent pas être exploités par lui, pas plus que par un office n'ayant pas la responsabilité des capitaux engagés par lui.

L'opération du rachat présente, dit-on, de grosses difficultés. Pour l'auteur de la proposition, il n'en est rien, et le système qu'il propose est au contraire moins onéreux que celui de la convention préconisée par le projet du Gouvernement.

La non exploitation par l'Etat paraît une idée unanimement adoptée. Mais on veut la remplacer, sous couleur de « nationalisation », par une exploitation confiée à un office avec la suppression totale du capital interposé.

Ici se heurtent deux conceptions :

« Les théories socialistes, écrit M. Loucheur, réclament avec énergie la suppression du rôle du capital responsable.

« On reproche à l'organisation actuelle d'avoir fait une trop large part à ce rôle du capital, et une trop faible part à celui du travail.

« Ce reproche, elle le mérite en partie, et nous sommes de ceux qui pensent que des améliorations importantes sont possibles. Mais, nous nous refusons non moins énergiquement à suivre ceux qui veulent courir à l'extrême.

« Nous savons bien que pour masquer cette évolution, ou plutôt cette révolution, on envisage, dans les projets de nationalisation présentés, la coopération de certaines grandes collectivités, comme les Chambres de commerce. Il nous suffira de rappeler que depuis longtemps l'intervention de celles-ci a été prévue et que tout récemment encore, nous la proposons pour la gérance du service des Postes, Télégraphes et Téléphone.

« Mais nulle part, dans le régime proposé par la C. G. T., n'apparaît la responsabilité effective et ses sanctions qui se traduisent, dans l'organisation où le capital joue un rôle, par la perte plus ou moins grande supportée par les détenteurs de ce capital. C'est dans le système de la régie intéressée que nous voyons la solution de cet énorme problème : les différents intérêts en jeu peuvent y trouver leur satisfaction. »

2° *Propriété des réseaux.* — Les réseaux doivent être rachetés et appartenir à l'Etat. Cette condition est indispensable pour obtenir l'unité des chemins de fer. Il faut un commandement dans les chemins de fer, un conseil d'administration unique, ayant la

responsabilité de l'ensemble et, à côté, il faut des actionnaires risquant leur capital avec la possibilité de bénéficier les récompensant de ce risque.

Le rachat doit se faire sur les bases des conventions de 1883 qui ne sauraient être remises en question.

En aucun cas, il ne faut que le rachat puisse donner lieu à une spoliation quelconque. « La signature de la France est engagée, elle doit être respectée ». Mais peut-être, serait-il sage pour les compagnies et sage aussi pour l'Etat, d'envisager à l'amiable une base de rachat plus facile, que l'auteur de la proposition se réserve d'indiquer aux commissions compétentes. On éviterait ainsi toutes discussions soulevées par les compagnies, notamment pour l'évaluation du matériel roulant.

3° *Rôle et composition de la compagnie nouvelle.*— Les sommes nécessaires pour faire la totalité du service des actions et des obligations des compagnies rachetées représentent le loyer des installations mises à la disposition de la nouvelle compagnie d'exploitation et ne doivent s'imputer, en aucune façon, sur le budget de l'Etat. Cette compagnie nouvelle a pour objet l'exploitation des réseaux rachetés, y compris celui actuellement exploité par l'Etat. Son capital, de 500 millions au minimum, est divisé en un million d'actions de 500 francs : 33 % réservés aux actionnaires actuels, au cas où l'accord amiable aurait pu être réalisé ; 33 % réservés aux grandes collectivités (chambres de commerce, d'agriculture, etc.) ; 33 % enfin, ainsi que le solde des titres ci-

dessus non souscrits, sont mis en souscription dans le pays.

4° *Création d'actions de travail.* — Il est créé un nombre d'actions de travail représentant vingt-cinq pour 100 (25 %) du nombre des actions de capital, soit 250.000 actions de travail.

Elles sont la propriété collective (conformément à la loi du 28 avril 1917), du personnel salarié (ouvriers et employés des deux sexes), constitué en société commerciale coopérative de main-d'œuvre.

Toutefois, au lieu de laisser à cette coopérative l'arbitraire disposition des bénéfices provenant de ces actions, l'affectation des dits bénéfices est faite par les statuts à la caisse des retraites des travailleurs de chemins de fer, pour être exclusivement employés à l'amélioration des retraites (même proportionnelles) des salariés et de leur famille, ou encore, si on le veut, à des allocations spéciales pour acquisitions du logis familial.

Après l'attribution au capital d'un intérêt cumulatif supérieur à 1 % au taux moyen de rapport des emprunts français et émis pendant et depuis la guerre, le solde des bénéfices est réparti comme suit :

Pour l'Etat, 20 % à 30 % progressivement.

Pour les actions de capital, 60 % à 40 % progressivement.

Pour les actions de travail, 20 % à 30 % progressivement.

5° *Composition et attributions du conseil d'administration.* — Le conseil d'administration est com-

posé de 30 membres, dont six élus par le personnel, conformément aux stipulations de la loi, et au scrutin proportionnel. Les 24 autres membres sont élus à raison de huit par les grandes collectivités ayant souscrit le tiers du capital, et de seize par les autres actionnaires.

C'est ce conseil d'administration unique, qui administre et dirige, sous le contrôle du Ministre des Travaux publics ou des chemins de fer. Celui-ci peut se faire assister par tout comité consultatif qu'il jugera bon, mais sans déplacement de responsabilité.

L'administration doit être souveraine dans tous les cas qui mettent en jeu l'intérêt général.

6° *Convention.* — Une convention ultérieure préciserait les droits du Ministre à prescrire les travaux jugés utiles, — le mode de règlement des contestations qui pourraient s'élever entre un ou plusieurs réseaux et leur personnel, — les conditions de construction et de prise en charge des lignes nouvelles, — les conditions de remise en état des réseaux pour les parties détruites ou détériorées par la guerre, — les mesures à prendre pour réaliser l'électrification, etc.

§ 4. — *Proposition Léon Blum.*

La proposition de M. Léon Blum et de plusieurs de ses collègues, en date du 30 juillet 1920, vise, elle aussi, l'organisation du service public des chemins de fer par la nationalisation industrialisée. Qu'est-ce que la nationalisation industrialisée ? Suivant la définition donnée par le conseil économique du travail, « une entreprise est nationalisée lors-

qu'elle n'est plus exploitée qu'en vue des besoins de la communauté et qu'elle n'a d'autre but que de procurer aux consommateurs le maximum d'utilité et d'économie ».

Les principes essentiels sur lesquels repose la nationalisation ainsi conçue sont les suivants :

1° *Gestion directe.* — L'exploitation des chemins de fer ne peut être assumée, ni par une compagnie privée, laquelle doit nécessairement suivre une politique de profit personnel, ni par l'Etat, dont la bureaucratie irresponsable est plus sensible aux influences politiques qu'aux nécessités économiques.

Seule la gestion directe, c'est-à-dire l'exploitation des chemins de fer par les intéressés eux-mêmes peut sauvegarder les intérêts du public.

Les intéressés se composent d'abord des usagers voyageurs, expéditeurs des marchandises (agriculteurs, industriels, commerçants), et les destinataires, c'est-à-dire les consommateurs ; puis de ceux qui assurent la marche des trains, techniciens, employés et ouvriers. L'union des uns et des autres assure le concours de la compétence et de la responsabilité.

2° *Représentation proportionnelle.* — Il suffit, pour arriver à la représentation des intéressés, d'utiliser les organisations professionnelles existantes : syndicats de cheminots, unions de techniciens, etc.. Ces organisations désigneront ceux de leurs membres chargés de les représenter au Comité des chemins de fer.

3° *Unification.* — Un organisme unique, l'Office

national des chemins de fer, composé de représentants des organisations nationales, du personnel, des usagers et des pouvoirs publics, assure l'unité de direction, l'unification des méthodes techniques et commerciales d'exploitation. Cet office national a son budget propre, comme une entreprise industrielle ordinaire, et doit couvrir ses dépenses avec ses recettes d'exploitation.

4° *Décentralisation*. — Il y a lieu de tenir compte des conditions locales, au lieu de tout subordonner aux relations avec la capitale, ainsi que cela se pratique actuellement. Dans ce but, des comités régionaux sont créés composés, comme le conseil central, des délégués des organisations régionales du personnel, des usagers et des consommateurs. Mais, ce ne sont là que de simples organes d'information et de contrôle qui doivent s'en tenir à l'application des décisions prises par le conseil central. Là encore, les organisations patronales et ouvrières sont prêtes à fournir les délégués professionnels.

5° *Autonomie budgétaire*. — Une autonomie budgétaire absolue est donnée à l'Office national qui inscrit, d'une part aux dépenses, les frais d'exploitation, salaires, approvisionnements, intérêts et amortissements, et, d'autre part aux recettes, toutes les sommes encaissées du fait des transports des voyageurs et des marchandises, celles-ci devant compenser celles-là. S'il y a déficit, les tarifs seront haussés ; s'il y a excédent normal et durable, ils seront baissés.

6° *Rachat des compagnies*. — L'Office prend la

charge du capital investi dans les entreprises concédées. Par contre, il n'est pas tenu compte des clauses de rachat inscrites dans les cahiers des charges et conventions, pour la bonne raison que les contrats, depuis 1914, n'ont pas cessé d'être méconnus en faveur des compagnies ; on a délibérément écarté leur application littérale. Les intérêts du Trésor, des usagers et des contribuables devant être protégés, il y a lieu, en revanche, de ne se référer qu'à l'esprit des contrats, sans se tenir pour liés par les dispositions littérales. Or, l'intention commune des parties en 1883 a été de substituer les compagnies à l'Etat pour la construction des lignes nouvelles, mais, par contre-partie, de faire profiter les compagnies du crédit de l'Etat. L'essentiel de ces conditions contractuelles est conservé. On applique même ces conditions dans l'esprit le plus large, en faisant porter la dette de l'Office et la garantie de l'Etat sur l'ensemble des titres des compagnies, sans tenir compte, ni des compagnies qui ne bénéficient plus des conventions, ni des dates successives d'expiration de ces dernières.

7° *Capitaux nouveaux.* — Tout nouvel emprunt décidé par l'Office doit être voté par une loi. Les sommes nécessaires pour les intérêts et l'amortissement des obligations émises, sont portées au budget de l'Office national. Le Parlement surveille l'emploi des emprunts ainsi consentis. Un contrôle d'Etat fonctionne suivant un mécanisme simple à tous les degrés de l'administration.

8° *Travail,* — Les délégués du personnel étant de

partout en minorité, les organisations syndicales conservent le droit de débattre librement, comme à l'heure actuelle, les conditions du travail. La Fédération nationale des cheminots discutera le contrat collectif de travail avec le conseil central. Ce contrat est à durée limitée ; le droit de grève subsiste. Des primes de gestion ou d'économie sont établies au bénéfice des agents, pour les intéresser à la bonne marche de l'entreprise.

9° *Tarifs*. — Il est institué un fonds spécial pour l'abaissement des tarifs auxquels vont les excédents de bénéfices. Les tarifs sont alors réduits dès que le fonds est suffisant pour permettre la diminution des recettes sans rompre l'équilibre du budget. C'est ainsi que les bénéfices, au lieu de profiter à un groupe de capitalistes, reviennent aux producteurs et aux consommateurs sous forme de réduction des prix de revient. Le Parlement peut imposer à l'Office des dégrèvements de tarifs. En ce cas, il en supportera la charge : le montant des dégrèvements figurera en dépenses sous forme d'un crédit au budget général.

SECTION II. — LE PROJET DU GOUVERNEMENT.

Il y a lieu d'examiner successivement :

- 1° L'économie générale du projet du Gouvernement relatif au nouveau régime des chemins de fer ;
- 2° les rapports et avis des commissions de la Chambre portant sur ce projet.

§ 1. — *Economie générale du projet
du Gouvernement.*

Le projet soumis par le Gouvernement à la Chambre a été élaboré dans les conditions suivantes : M. Claveille indiquait le 27 mars 1918, au cours de la discussion sur les relèvements des tarifs, les directives qu'il comptait suivre dans ses négociations avec les compagnies. Plus de frontières entre les réseaux, administration unique, équilibre financier, organisme supérieur aux réseaux ayant pour fonction de les gérer industriellement, participation du personnel, constitution d'un syndicat obligatoire des compagnies contrôlé par le Gouvernement.

Une commission spéciale, composée de conseillers d'Etat et de membres consultatifs des chemins de fer, fut saisie de la question : de son examen est sorti un premier projet ou projet Claveille, formulant le maximum de ce que l'Etat pouvait désirer. Ce texte, comprenant un projet de convention et un projet de loi, fut communiqué aux compagnies qui, en octobre 1919, répondirent par un contre-projet. M. Claveille négocia, mais quitta le pouvoir avant d'avoir pu aboutir.

M. Le Trocquer l'ayant remplacé, reprit les négociations, les fit aboutir et signa, le 17 mai 1920, avec les compagnies la convention transactionnelle contenue dans le projet du Gouvernement dont on va voir les dispositions essentielles.

Ce projet présenté par M. Le Trocquer et M. Fran-

çois Marsal, repousse la solution du rachat et se rallie au système de la modification des conventions existantes, de manière à les adapter à la situation nouvelle. Il comprend deux parties : un projet de convention et un projet de loi.

I. — *La convention.* — Les principes généraux de la convention sont les suivants :

1° *Plus de séparatisme entre les réseaux.* — L'unité de vue dans la politique générale des chemins de fer est assurée par un *conseil supérieur* où sont représentés, d'un côté les compagnies et leur personnel, et de l'autre les intérêts généraux de la nation. A côté de cet organisme, un Comité de direction, composé de représentants de chacun des réseaux, est chargé de la gestion proprement dite des intérêts communs des réseaux.

En outre, le directeur des chemins de fer au Ministère des Travaux publics remplit, tant au conseil supérieur qu'au comité de direction, les fonctions de Commissaire du Gouvernement. Son rôle devient beaucoup plus actif qu'à l'heure actuelle et se traduit par une collaboration de tous les instants. Il est aidé dans sa tâche nouvelle par un organisme d'exécution, un contrôle financier et un contrôle de sécurité.

Les délibérations du Conseil supérieur, une fois approuvées par le Ministre des Travaux publics, seront exécutoires pour l'ensemble des réseaux ; de même celles du comité de direction au point de vue technique seront obligatoires pour tous les réseaux.

2° *Solidarité financière des réseaux. — Equilibre des recettes et des dépenses.* — Les réseaux en excédent viennent au secours des réseaux en déficit, grâce à l'institution d'un fonds commun et à la révision périodique des tarifs de l'ensemble des réseaux, de manière à assurer l'équilibre des recettes et des dépenses. Ce fonds commun ne doit jamais être en déficit ; les avances que le Trésor peut être amené à lui faire doivent être comblées dans un délai maximum de deux ans, par une adaptation convenable des tarifs.

Le recours au Trésor qui n'a d'ailleurs en toute éventualité qu'un caractère d'avance, est donc tout à fait exceptionnel et passager.

Les dépenses mises à la charge des réseaux comprennent les dépenses d'exploitation proprement dites, les charges du capital et enfin le dividende garanti ou réservé. La nation ne peut en effet répudier ses engagements antérieurs et cesser de donner aux porteurs d'actions la garantie qu'elle leur a consentie et sans laquelle l'œuvre gigantesque que représente le réseau des chemins de fer français n'aurait pas été réalisée.

3° *Solidarité du public et des réseaux.* — Les réseaux sont intéressés au développement du trafic (qui est fonction du tonnage chargé et du parcours effectué), par l'allocation d'une prime proportionnelle à l'augmentation des tonnes chargées et du tonnage kilométrique réalisé. La formule établie pour son calcul tient compte non seulement de l'intensification du trafic, mais encore de l'économie réalisée dans l'exploitation.

4° *Collaboration du personnel. Participation aux primes de bon rendement et d'économie.* — Le personnel est intéressé à la bonne exploitation, non seulement par sa représentation au conseil supérieur, mais encore par sa participation, dans la proportion des deux tiers, aux primes de bon rendement et d'économie.

5° *Développement et perfectionnement de l'outillage.* — Pour permettre aux réseaux de réaliser les progrès techniques nécessaires, il est prévu qu'ils peuvent émettre des obligations dont la période d'amortissement ne sera pas supérieure à 60 ans, après approbation du Ministre des Travaux publics sur avis du conseil supérieur et du Ministre des finances. Pendant la durée des concessions, les charges de ces obligations sont assurées par des prélèvements effectués sur les recettes brutes et, en cas d'insuffisance, par le fonds commun. A l'expiration des concessions, elles sont supportées par l'Etat.

6° *Exécution d'office des décisions ministérielles.* — Au cas où un réseau ne se conforme pas aux décisions ministérielles prises dans les formes prévues, le Ministre notifie au réseau une mise en demeure, à la suite de laquelle il peut être procédé aux frais du réseau à l'exécution d'office des mesures prescrites.

Une série de dispositions diverses règlent la situation des compagnies et de l'Etat au point de vue des dettes de garantie des dépenses faites par l'Etat pour assurer leur fonctionnement pendant la guerre, des conditions dans lesquelles le consortium formé entre les compagnies peut demander le rachat, ainsi que

des conditions dans lesquelles ce rachat sera éventuellement exécuté, etc...

II. — *Le projet de loi.* — Le projet de loi proprement dit, qui ne comprend que six articles, approuve la convention qui vient d'être analysée, définit les conditions dans lesquelles le Ministre des Travaux publics peut déléguer au conseil supérieur le pouvoir de décision qui lui appartient, donne au Ministre des Travaux publics le pouvoir nécessaire pour homologuer des tarifs supérieurs au maxima fixé en vue de réaliser l'équilibre financier qui est la base de toute la réforme, et enfin pour la passation d'une convention avec l'administration des postes. Le projet du 18 mai 1920 a été soumis à trois commissions de la Chambre des députés : au fond, à la commission des travaux publics et, pour avis, aux deux commissions du travail et des finances. Certaines modifications ayant été demandées par la Commission des Travaux publics, M. Le Trocquer a négocié de nouveau et obtenu satisfaction sur un certain nombre de points. Il importe d'examiner quelles sont ces modifications à la convention primitive, le rapport de la Commission des Travaux publics, ainsi que l'avis des commissions du Travail et des Finances donnent à cet égard, toutes indications utiles.

§ 2. — *Rapports et avis des Commissions de la Chambre sur le projet du Gouvernement.*

1° *Rapport déposé à la Chambre au nom de la Commission des Travaux publics, par M. H. Lorin, le*

30 juillet 1920. — Ce rapport constitue une œuvre considérable, d'une abondante documentation et d'une grande clarté. Après un historique des chemins de fer et une analyse de leur régime administratif actuel, le rapporteur en arrive à l'examen des projets de réforme.

Il rejette tout d'abord l'idée d'une dépossession des compagnies sans une juste et préalable indemnité et réfute la conception d'une nationalisation telle que la voudrait la C. G. T. « La Commission, écrit-il, a témoigné d'une médiocre confiance dans une organisation qui instituerait, pour gérer les chemins de fer, des Conseils à tous les étages ; la perpétuelle confusion entre la consultation qui propose les actes et la direction qui les exécute, réduit celle-ci à un rôle de pure apparence. L'expérience russe des Soviets invite à la prudence ceux qui, chez nous, seraient disposés à diviser, sous des onguents économiques, des doctrines au fond purement révolutionnaires. »

Le contre-projet Loucheur, qui repose sur le rachat des réseaux, la substitution de ceux-ci à une Compagnie fermière unique, l'introduction d'actions de travail dans le capital de la nouvelle exploitation, est également repoussé. M. Lorin fait remarquer que les compagnies ne sont nullement disposées à réaliser cet accord, en vue de la constitution d'une compagnie unique, par lequel M. Loucheur espère éviter le rachat. En réalité, le rachat serait inévitable avant toute réforme organique. Or, ce serait évidemment une opération aventureuse et inopportune.

Quant aux actions de travail, il est douteux que ce régime « puisse être introduit d'emblée dans l'industrie de nos chemins de fer, surtout après une réforme qui en confierait l'exploitation à une seule et immense société ».

Le rapporteur arrive alors à l'examen du projet du Gouvernement, qui, dit-il, « est plus adapté aux possibilités immédiates et laisse la route à des progrès ultérieurs ». Il conclut à son adoption.

Sur certains points, cependant, notamment en ce qui concerne le rachat, les lignes nouvelles, le jeu de la prime, les attributions du Conseil supérieur comme Tribunal arbitral, la Commission des Travaux publics demande aux compagnies des modifications ou des précisions, leur réponse devant faire l'objet d'un *Rapport supplémentaire*.

M. Lorin a déposé en novembre 1920 ce rapport supplémentaire. Quant au rachat, les compagnies font valoir que la période de sept années est la plus courte que l'on puisse envisager pour un essai d'un nouveau régime. Le Conseil supérieur restera libre de prescrire aux réseaux les dépenses conformes à l'ensemble des intérêts nationaux dont il sera le porte-parole. Les compagnies n'acceptent pas l'idée de porter sur le fonds commun une partie des charges résultant de la construction des lignes nouvelles, ni de recourir à une avance de ces mêmes fonds pour combler partiellement au moins les insuffisances de recettes. La Commission estime qu'il n'y a pas lieu d'ouvrir sur tous ces points une discussion nouvelle propre à retarder seulement la mise en vigueur du régime nouveau.

2° Avis présenté à la Chambre au nom de la Commission du Travail, par M. Chabrun, le 31 juillet 1920.

— Après avoir, lui aussi, fait l'historique du régime de nos chemins de fer, M. Chabrun expose et discute les différents projets de réforme. Il s'étonne, à propos du projet du Gouvernement, de ne pas voir figurer dans le Comité de direction quelques représentants du personnel, étant donné qu'on a trouvé utile, à juste titre, d'en faire figurer au Conseil supérieur qui traite des questions fort générales. A son avis, le point faible de ce projet est le maintien, sans modification, de l'administration de chaque compagnie,

« On peut donc se demander, écrit-il, si les errements anciens ne subsisteront pas et si les réseaux accepteront la tutelle qu'on leur impose. Les directions des compagnies possèdent les moyens d'action. Qu'arrivera-t-il si elles opposent la force d'inertie aux impulsions qui leur seront données, ou si elles entravent ces impulsions par les mille moyens dont peuvent disposer les exécutants qui ont gardé, au fait, toute leur puissance d'autrefois ? »

On aurait pu éviter une telle éventualité en introduisant des éléments nouveaux dans les Conseils d'administration et en mettant la composition de ces Conseils en harmonie avec celle du Conseil supérieur et du Comité de direction.

Tout en admettant le principe du projet du Gouvernement, la Commission propose les trois modifications suivantes :

1° Conseil supérieur : Réduction du nombre des

fonctionnaires, augmentation du nombre des représentants des cheminots ; définition plus exacte de ses attributions ; suppression de son rôle d'arbitre obligatoire.

2° Comité de direction : admission de représentants du personnel ; justification de cette admission par la création d'actions de travail.

3° Conseil d'administration des compagnies : création d'actions de second rang permettant d'admettre les représentants de l'Etat et du personnel dans ces conseils.

3° *Avis présenté à la Chambre, au nom de la Commission des finances, par MM. Maurice Maunoury et Dutreil, le 31 juillet 1920.* — Ce travail tout à fait remarquable, par sa documentation et sa clarté d'exposition, donne tout d'abord une étude très approfondie des droits respectifs de l'Etat et des compagnies (droit général, droit écrit et droit conventionnel), et un intéressant exposé des législations étrangères. Il fait ensuite un exposé particulièrement détaillé du projet gouvernemental, et enfin une critique des différentes contre-propositions. Il conclut en faveur du projet du gouvernement, qui constitue « la moins imparfaite des solutions proposées ».

Transposant celles-ci dans le domaine de la vie familière, les rapporteurs empruntent d'une manière très heureuse la forme apologétique.

Un fils de famille, au temps de sa prospérité, écrivent MM. Maunoury et Dutreil, a acheté un patrimoine pour obliger un ami qui se ruinait en le cultivant. Il le cultive de son mieux, sans grand

succès d'ailleurs. Autour de ce champ, sur lequel il fait son apprentissage d'exploitant, s'en trouve d'autres qu'il convoite pour plus tard. Il les achète à terme. Ils deviendront sa propriété en 1950, 1954, 1956, 1958 et 1960. En attendant, des fermiers les labourent ; les uns avec succès, d'autres, parce que le sol qu'ils ont entrepris est pauvre et ingrat, dépensent plus qu'ils ne récoltent. Le fils de famille aide ceux-ci de sa bourse, parce qu'il ne veut pas que restent en friche les champs qui entourent le sien et qui poussent les mauvaises herbes, au risque d'envahir ses propres champs. Il tient surtout à ce qu'ils soient, quand ils lui reviendront, en bon état d'entretien.

Mais voici qu'arrivent de mauvaises années qui se répètent. En cultivant un champ qui lui coûte plus qu'il ne lui rapporte, en prêtant à certains de ses voisins plus d'argent que ne valent leurs instruments agricoles, le fils de famille s'achemine vers la ruine. Il faut aviser.

Ses voisins se réunissent autour de lui et lui disent : « Vous avez été généreux autrefois avec quelques-uns d'entre nous. Nous voulons aujourd'hui venir à notre tour à votre aide et rechercher avec vous les moyens d'éloigner la ruine qui nous menace tous. Faisons bourse commune ; les plus heureux d'entre nous apporteront leurs gains pour compenser les pertes des autres. Si cela ne suffit pas, dans les premiers temps vous avancerez ce qu'il faudra pour joindre les deux bouts. Nous vous rembourserons quand viendront des jours

meilleurs. » Ils lui proposent une convention aux termes de laquelle, chacun restant maître chez soi, on y mettra les bénéfices en commun, s'il y en a, on élèvera d'accord les prix de vente, si les prix actuels ne suffisent pas pour gagner sa vie, en attendant quoi le fils de famille sera le banquier de l'association.

Avant de signer, il consulte, à droite et à gauche, ses amis et les indifférents.

« Ne signez pas, lui dit M. Charlot, exigez d'eux qu'ils vous donne en plus une part dans les bénéfices, et dans les pertes qu'ils feront sur leur lot. »

« — Mais ils ne me le proposent pas et, sans doute, ils n'y consentiront pas. »

« — Il faut les y contraindre. Ils ont besoin de vous. Menacez-les de ne leur plus rien prêter et les voilà ruinés. Ils céderont. »

« — Mais s'ils se ruinent et laissent leurs champs en friche, c'est moi, leur successeur, qui en serai le mauvais marchand. »

« — Ne signez pas, » répète M. Charlot.

« Ne signez pas, lui dit M. Loucheur. Vos voisins cultivent mal et cultiveront toujours mal. Rachetez leurs parts et remplacez-les tous, vous compris, par un fermier unique et adroit. »

« — Mais ils me demandent très cher de leurs parts. Où trouver d'ailleurs l'adroit fermier qu'il faudrait ? »

« — En s'y prenant bien, on peut avoir leurs terres au-dessous du pair. D'ailleurs, vous ferez payer une bonne partie du rachat par votre nouveau fermier. »

« — Avez-vous à me proposer un preneur qui y consente ? »

« — Ne signez pas, » répète M. Loucheur. « Je vous dirai plus tard pourquoi. » Puis il met un doigt sur ses lèvres et s'éloigne d'un air entendu.

« Ne signez pas, lui dit un passant. Achetez leurs parts à n'importe quel prix et exploitez vous-même tout le domaine que vous avez ainsi constitué. »

« — Mais je m'y ruinerai, puisqu'avec mon seul champ je suis en train de le faire. »

« — C'est possible, mais qu'importe. L'exploitation directe est un des dogmes de nos anciens : Lamartine, Duclerc, Brisson, Gambetta et Bourrat en étaient partisans. Vous perdrez peut-être votre fortune, mais vous sauverez un principe. Tout est là. »

« — Grand merci du conseil. »

« — Ne signez pas, » répète le passant, qui n'a pas dit son nom et qu'on n'a pas revu.

« Ne signez pas, dit M. Blum, faisant écho à M. Jouhaux, achetez leurs parts le moins cher possible, pour rien si vous le pouvez. Le prix importe peu, d'ailleurs, car vous le leur reprendrez plus tard, et nous vous y aiderons quand nous serons en force. L'important, c'est que vous vous empariez du domaine. Après quoi, vous en confierez la gestion à vos charretiers, bergers, vachers et hommes de ferme. Il est possible qu'ils ne s'en tirent pas très bien ; dans ce cas, vous leur donnerez l'argent nécessaire pour que cela marche tout de même. Cela vaudra mieux que de le prêter à vos capitalistes de voisins. »

Le fils de famille réfléchit longuement avant de choisir entre les avis de tous ses amis. Puis, après avoir ressassé dans sa mémoire tous les brocards qui

avaient bercé son adolescence — ne brûle pas aujourd'hui ce qui doit demain t'appartenir, mieux vaut tenir qu'être couru, ne lâche pas la proie pour l'ombre, les conseillers ne sont pas les payeurs, l'union fait la force — il se décida à accepter les propositions de ses voisins.

La Commission des Finances a fait connaître au Ministre des Travaux publics son désir de voir apporter certaines modifications à la Convention du 17 mai 1920 et d'obtenir des précisions sur certains points. Le Ministre, après avoir pris connaissance de ces suggestions, a rouvert les pourparlers avec les réseaux : il en est résulté de nouvelles concessions faites par les compagnies dans trois lettres des 24 et 26 novembre 1920. Elles ont trait aux points suivants :

1° Augmentation du nombre des représentants du personnel et des usagers. Les compagnies ne font aucune objection à ce que le nombre de ses représentants soit porté de 25 à 32.

2° Limitation des pouvoirs du commissaire du Gouvernement. L'article 6 de la convention prévoyait que le commissaire du Gouvernement pourrait demander une seconde délibération dans le délai d'un mois qui suit la réception d'une délibération du Conseil supérieur ou d'une décision du Ministre. La Commission des Finances, considérant qu'il est inadmissible que le commissaire du Gouvernement ait le droit d'en appeler une décision du Ministre qu'il représente, il a été convenu que ses pouvoirs seraient limités aux délibérations du Conseil supérieur.

3° Avances au fonds commun par les compagnies. En principe, les avances au fonds commun sont toujours faites par l'Etat. Il a été admis, par la suite, qu'ils pourraient l'être éventuellement par les compagnies. Les réseaux émettront alors des obligations dont l'Etat assurera l'intérêt, l'amortissement et les frais réels de service, jusqu'à la date où il en opérera le remboursement.

4° Diminution de la part de prime des réseaux, lorsque le coefficient d'exploitation est inférieur à l'unité.

5° Suppression, pour les réseaux, de la faculté de demander le rachat lorsque le Ministre refuse de réviser les tarifs, au cas où le montant moyen de la prime est, après six ans (6) inférieur à un certain taux.

6° Détermination de la valeur du mobilier au cas de rachat. L'Etat prenant à sa charge les insuffisances de guerre par la remise des dettes de guerre et des intérêts des dettes de garantie, il a semblé désirable qu'en cas de rachat avant le 1^{er} janvier 1928, les compagnies ne puissent pas éventuellement tirer profit de la plus-value prise par le matériel acheté avant la guerre. Les réseaux ont admis à cet égard, qu'en cas de rachat dans ces conditions, les objets mobiliers existant ou en cours d'exécution, au 1^{er} janvier 1914, seraient repris forfaitairement d'après les sommes imputées au début de l'inventaire, augmentées de leur part proportionnelle des frais généraux et intercalaires, et diminuées d'un quart pour tenir compte de l'usure. Viendrait en déduction de la valeur ainsi calculée de ces objets, la dette, au

titre de garantie d'intérêts arrêtée à la date du 31 décembre 1913, et qui, pour ce cas, serait augmentée des intérêts simples depuis le 1^{er} janvier 1921, jusqu'au jour du rachat.

7° **Frais de reconstitution.** Le cas échéant, les compagnies feront l'avance des frais de reconstitution des réseaux. Les annuités des emprunts qu'elles contracteront à cet effet leur seront remboursées par l'Etat.

La convention modifiée a été signée le 30 novembre 1920, par le Ministre des Travaux publics et les réseaux. Le projet de loi a, par suite, fait l'objet d'une nouvelle rédaction de la Commission des Travaux publics ; rédaction figurant à l'annexe du rapport supplémentaire de M. Lorin, du 18 novembre 1920. Le texte de la nouvelle convention figure à la suite de l'avis supplémentaire présenté à la Chambre, le 3 décembre 1920, au nom de la Commission des Finances, par MM. Maunoury et Dutreil.

SECTION III. — LES CONTRE-PROJETS.

Le projet du Gouvernement a donné naissance à deux contre-propositions : l'amendement Charlot et le contre-projet Loucheur complété.

1° *L'amendement Charlot.* — On a vu précédemment quelles étaient, en ce qui concerne les chemins de fer, les dispositions essentielles de la proposition Charlot, du 5 mars 1920, relative au statut financier des compagnies concessionnaires des services publics. M. Charlot a repris ces dispositions et a pro-

posé de les introduire dans la réglementation nouvelle par voie d'amendement à l'article 20 de la Convention.

Dans une note présentée à la Commission des Travaux publics, M. Charlot, après s'être déclaré adversaire du rachat, indique les raisons qui lui font également rejeter le projet du Gouvernement : abandon des droits de l'Etat, remise des dettes sans compensation suffisante, clause de rachat modifiée avantageusement pour les réseaux, dessaisissement du Parlement en matière de contrôle des tarifs, caractère trop compliqué de la comptabilité du fonds commun, inefficacité de la prime de rendement telle qu'elle est conçue. Puis il fait l'application aux concessions de chemins de fer des principes généraux formulés dans sa proposition du 5 mars 1920. L'Etat convertira d'office en actions des compagnies, une partie des créances qu'il a sur elles à titre d'avance de garantie d'intérêts. « A notre sentiment, écrit-il, il y a un procédé simple de dénouer la situation et qui s'emploie journellement dans les affaires industrielles, c'est de transformer tout ou partie des créances de l'Etat en actions, sinon privilégiées, tout au moins de même rang que les actions de capital... Nous croyons le Gouvernement armé suffisamment pour négocier dans ce sens ». Malheureusement, ainsi que le font justement remarquer MM. Maunoury et Dutreil, l'auteur n'indique pas quelles sont les armes auxquelles l'Etat peut recourir. Le rachat ? On sait que M. Charlot en repousse le principe. « Au besoin, ajoute M. Charlot, il serait facile

de forger de nouvelles armes, sans commettre d'injustice vis-à-vis du personnel». Que deviennent alors les conventions que l'Etat ne peut modifier sans l'assentiment de ses co-contractants ?

Dans le système proposé, l'Etat prend à sa charge toutes les dettes de guerre des compagnies, mais la moitié de ces dettes est transformée en actions de second rang au profit de l'Etat et du personnel. L'Etat actionnaire donne une partie de ses bénéfices au personnel, ainsi qu'une part de sa représentation dans les conseils d'administration des réseaux.

2° *Le contre-projet Loucheur complété.* — Les grandes lignes de la proposition Loucheur, du 27 mai 1920, ont été précédemment exposées. Nous n'y revenons que pour indiquer que son auteur l'a complétée devant la Commission des Finances sur un point qui avait été primitivement laissé de côté.

L'article 1^{er} de la proposition se borne, en effet, à dire « qu'en représentation de la valeur de leur capital actions, les anciennes compagnies toucheront une annuité à fixer ». A la demande de la Commission des Finances, M. Loucheur a exposé la façon dont cette annuité devrait, selon lui, se calculer.

« L'annuité à payer pour assurer le service des obligations est facile à établir, puisqu'on connaît exactement toutes les charges réelles qu'elles entraînent ». Pour les actions, il suffit de remarquer qu'elles représentaient, en 1914, au cours de la Bourse, un capital de 3 milliards 100 millions, produisant un revenu de 140 millions, soit 4,60 %. En

mai 1920, au moment où la Convention proposée par le Gouvernement a été signée, le capital ne représentait plus que 1 milliard 941 millions, produisant 114 millions, soit 6 %. M. Loucheur propose alors de capitaliser les 114 millions de 1920, au taux de 4,60 % en 1914 et d'offrir aux compagnies le capital ainsi calculé, qui est de 2 milliards 420 millions ».

En dépit de cette adjonction très intéressante, le contre-projet reste encore muet sur trois points cependant de première importance : le prix de rachat du matériel, la question des tarifs et les droits du Ministre.

CHAPITRE IV

La discussion au Parlement.

Le projet du Gouvernement, modifié par la Chambre au cours d'une première discussion, modifié à nouveau par le Sénat, a été définitivement adopté par la Chambre au cours d'une deuxième discussion, avec la modification apportée par le Sénat.

SECTION I. — LA PREMIÈRE DISCUSSION A LA CHAMBRE.

La discussion, à la Chambre des Députés, du nouveau régime des chemins de fer, commencée le 7 décembre 1919, s'est achevée le 19 du même mois et n'a pas occupé moins de onze séances. Nous nous bornerons à réunir ici les principales critiques qui, au cours de la discussion générale, ont été formulées contre le projet du Gouvernement — puis à indiquer comment la défense de ce projet a été soutenue par le Ministre des Travaux publics, et enfin à résumer les modifications essentielles qui ont été apportées, par voie d'amendement, au texte primitivement proposé.

§ I. — *Critiques formulées contre le projet
du Gouvernement.*

Les critiques adressées au projet du Gouvernement sont certes nombreuses. Eliminant celles qui sont directement inspirées de doctrines politiques, économiques et sociales, on ne peut songer à retenir que les plus importantes parmi celles qui visent la technique même de la réforme préconisée.

1° *La forme de ce nouveau statut organique des chemins de fer* a fait l'objet d'une critique très serrée de la part de M. Léon Blum : son premier défaut est d'être ce qu'il est, une convention, un contrat, au lieu d'être ce qu'il devrait être, c'est-à-dire une loi. Le précédent créé est grave : jamais on n'a demandé aux compagnies leur acquiescement : c'est toujours une loi ou un règlement d'administration publique qui est intervenu, loi de 1845, concernant les pouvoirs du Ministre ; de 1875, pour les cadres ; de 1877, pour les réquisitions ; de 1888, pour les conditions d'exploitation pendant la guerre, etc. Et, juridiquement, c'est bien ainsi que les choses doivent se passer actuellement, conformément aux principes du droit public français, les concessions de services publics comprennent deux éléments : en premier lieu, un arrangement d'ordre financier, relatif à l'équilibre des charges et avantages entre les cocontractants, arrangement que l'Etat n'a pas le droit de modifier en usant de la souveraineté qu'il possède, et, en second lieu, des dispositions touchant au mode

de gestion et d'exploitation du service : sur ce point, l'Etat ne peut résigner son autorité, car, qu'il soit concédé ou non concédé, le service public est toujours un service public ; son mode d'exploitation peut varier, non sa nature juridique ; il intéresse l'ordre public, et l'Etat, puissance publique, ne peut s'en désintéresser.

L'Etat conserve, par conséquent, à tout moment le droit de modifier, d'autorité, les règles d'organisation et d'exploitation de ce service. Ce droit, il l'abandonne en figeant d'une façon immuable jusqu'à la fin des concessions, dans une convention, les dispositions relatives au nouveau régime des chemins de fer. Pour arriver à réparer une erreur commise, il faudra négocier à nouveau, c'est-à-dire payer cet assentiment des compagnies dont on n'a pas besoin, c'est une très mauvaise politique.

2° *Le Conseil supérieur* n'aura pas l'autorité qu'on lui attribue. En effet, dit M. Margaine, les 18 membres de droit qui le composent sont des dirigeants des réseaux ; il y a douze représentants des ouvriers ou employés ; donc, au total trente personnes qui appartiennent au personnel des réseaux. En face de ces trente personnes, il y en a trente autres qui, nommées par le Ministre, représentent les intérêts généraux de la nation : parmi elles, il y aura toujours des absents. Il s'en suit que la majorité appartiendra presque invariablement aux représentants des compagnies, qui seront ainsi maîtres des décisions du Conseil supérieur.

D'ailleurs, selon M. Loucheur, ce Conseil n'or-

donnera absolument rien ; il n'aura aucune autorité et n'a en fait qu'un rôle purement consultatif, le Ministre pouvant passer outre à ses délibérations. C'est donc là un de ces nombreux conseils irresponsables, composés de 60 ou 70 personnes, devant lequel on portera les questions que l'on choisira et dont on suivra ou non ses avis.

Quant à la représentation des ouvriers, M. Margaine la trouve insuffisante, en raison du rôle prépondérant que joue l'expérience dans la matière technique des chemins de fer. Ce ne sont pas douze ouvriers qui peuvent apporter le fruit de l'expérience de l'immense masse de leurs camarades.

3° *Le calcul de la prime* a donné lieu à des discussions considérables. On a signalé, par exemple, que le système d'après lequel on apporte un correctif au coefficient d'exploitation, en majorant les recettes, de manière que pour l'ensemble des réseaux elles soient égales aux dépenses, aboutit à retirer d'une main ce qui a été donné de l'autre. Et alors, où est l'encouragement cherché ? D'ailleurs, cette considération est indifférente aux Compagnies qui veulent avant tout une grande stabilité du dividende et une garantie contre sa baisse. Elles préfèrent voir discuter des questions de ce genre, et que le fonds du débat ne soit pas abordé.

Cette prime, dit M. Molinié, est donnée à la bonne comme à la mauvaise gestion ; tout le monde est récompensé. Nous sommes en présence d'un prix de sagesse universel. Et en prenant pour base le coefficient d'exploitation de 1913, par exemple, on arrive

à cette constatation paradoxale qu'elle est attribuée à un réseau dont la gestion est mauvaise et le déficit comblé par la compagnie voisine ! Donc, cette combinaison, trop savante, offre l'inconvénient grave de récompenser, tout comme le mérite, l'absence de mérite. Pourquoi ne pas verser les primes dans une caisse d'épargne gérée par le personnel lui-même, qui l'emploierait à l'achat d'actions de capital ? D'ailleurs, si on essaie d'en calculer le montant, en se basant sur l'année 1913, comme l'a fait la Chambre de commerce de Lyon, on arrive à un chiffre de 80 à 90 francs. Ce chiffre est une moyenne, beaucoup d'agents toucheront moins : est-ce avec cette somme minime qu'on stimulera beaucoup le zèle des employés ? Non, ceux-ci préfèrent un salaire raisonnable qui leur permette de vivre, ils demandent leur part de gestion et de responsabilité dans l'administration à laquelle ils appartiennent : la prime sera absolument inopérante à leur égard.

4° *Les tarifs* vont obligatoirement s'élever avec l'augmentation des dépenses ; sans doute, le mot « majoration » n'est pas employé, on ne parle que de « révision », ainsi que le fait encore très justement remarquer M. Margaine ; les compagnies auront le droit de présenter des révisions de tarifs ; d'élever les uns, d'en abaisser d'autres, de gêner telle industrie, de favoriser telle autre. Quels sont les pouvoirs du Ministre ? Un délai d'un mois lui est accordé pour statuer sur les propositions des compagnies. Passé ce délai les propositions sont sensées ratifiées. Un mois, c'est bien court, quand il s'agit de question aussi

complexe ! Dans la majorité des cas, la réforme sera acquise par la seule expiration de ce délai trop bref.

Ces tarifs sont soumis à des variations, et ces variations seront dangereuses si elles ne comportent pas une certaine concordance relative entre les divers prix de transport pour une même marchandise : il importe de veiller à ce que, dans un même tarif spécial, on ne fasse jamais varier les prix que d'un même pourcentage uniforme.

5° *Le fonds commun*, selon la critique qu'en fait M. Molinié, est une caisse centrale qui, par définition, doit être intarissable. Les réseaux qui ont un excédent viennent y verser et ceux qui ont un déficit viennent y puiser. Mais s'il n'y a pas assez d'argent pour faire marcher tous les réseaux, que se passe-t-il ? On a recours, soit aux augmentations de tarifs, soit au Trésor public. Et ceci est particulièrement grave. C'est le Ministre des Travaux publics qui, désormais, va porter la charge et la responsabilité de boucler le budget des compagnies. A l'heure actuelle, le déficit, lorsqu'il existe, est comblé par l'Etat qui, avec le jeu de la garantie d'intérêts, ne verse que des avances remboursables en fin de concessions ou en cas de rachat ; finalement, ce sont les compagnies qui paient leur propre déficit. Demain, ce sera l'Etat ou l'usager. Voilà le changement ? Avec ce système on supprime tout stimulant à la bonne gestion des compagnies.

6° *Le rachat* enfin, tel qu'il est conçu, est à peu près impraticable. En effet, tandis qu'on ne peut songer à réaliser cette opération que progressive-

ment, on se lie les mains en stipulant que, si l'Etat rachète deux réseaux, tous les autres pourront aussi réclamer le rachat.

§ 2. — *Défense du projet du Gouvernement.*

Une défense très éloquente du projet du Gouvernement a été présentée à la Chambre, le 14 décembre 1920, par M. Le Trocquer, ministre des Travaux publics.

Après avoir rappelé l'impossibilité de maintenir les conventions de 1883, dont les inconvénients ont été maintes fois signalés, et qui aboutissent à une formule de régie désintéressée, M. Le Trocquer examine et critique les diverses solutions proposées. Le rachat ! On sait les difficultés financières qu'il soulève et quelles sont les thèses opposées soutenues par l'Etat d'une part, et par les compagnies d'autre part. Et puis, une fois le rachat effectué, comment exploiter ? En régie ? On ne conçoit plus guère comme possible la régie de l'Etat ; on ne voit pas davantage la régie par conseils. Reste l'affermage à une compagnie générale ; en fait au groupement financier actuel : on y arrive par la novation des conventions. Plutôt que de laisser se former un trust dangereux, celles-ci réalisent, par l'entraide et l'adaptation au milieu, un cartel entre les compagnies.

Au point de vue financier, la formule préconisée réalise d'une part la solidarité financière des réseaux par le jeu du fonds commun et, d'autre part, l'équilibre des recettes et des dépenses. On ne peut con-

tester les avantages de cette solidarité financière. Au sujet de la prime qui peut être attribuée à des réseaux déficitaires, on sait que fatalement et par la force même des choses, un certain nombre doivent se trouver déficitaires, alors que d'autres doivent se trouver excédentaires. Pour prendre une comparaison : ces réseaux sont comme un vaste société à succursales multiples, certaines succursales, en raison même de leur situation, étant vouées au déficit, alors que les autres font des recettes. Est-il possible de pénaliser et les directeurs et les employés de la succursale vouée au déficit, alors qu'on peut être à peu près certain que c'est précisément dans cette succursale que le service central a soin d'envoyer, très vraisemblablement, ses meilleurs directeurs et ses meilleurs agents ? Dire qu'on ne donnera pas une prime parce qu'il y a déficit, c'est purement et simplement contraire à l'équité. Ce qu'il faut, c'est compléter la formule, et on l'a fait de manière qu'un réseau soit pénalisé, s'il ne fait rien pour sortir de son déficit. Que la prime soit peu élevée, une centaine de francs peut-être, c'est possible, mais c'est toujours plus que les 12 fr. 50 donnés par les actions de travail.

§ 3. — *Les Modifications.*

De très nombreuses modifications ont été proposées par voie d'amendements au texte du Gouvernement. Nous n'indiquerons parmi celles qui ont été retenues que les plus importantes.

Sur l'intervention de M. Loucheur, la disposition

suivante est ajoutée à l'article 9 de la convention ; le Ministre aura le droit de prescrire l'abaissement des tarifs, même en cas d'avis contraire du Conseil supérieur.

En ce qui concerne le projet de loi approuvant la convention, un article 2 nouveau est adopté, permettant aux cheminots d'acquérir des actions du réseau sur lequel ils travaillent. Les ouvriers peuvent également obtenir des abonnements spéciaux dits abonnements de travail.

Les militaires réformés, avec une invalidité de 25 à 50 %, et les réformés pour invalidité de 50 % et plus obtiennent une réduction de 75 % sur les tarifs. Les veuves, ascendants et descendants des morts pour la Patrie ont droit à un permis gratuit pour se rendre au lieu d'inhumation.

Les contestations d'ordre collectif entre les réseaux et le personnel sont réglées par un tribunal arbitral, composé de quatre membres du Conseil supérieur (deux représentants des réseaux et deux représentants du personnel), et d'un président choisi par le Conseil supérieur en dehors de ses membres.

Il est, en outre, décidé que, dans le délai de trois mois à dater de la promulgation de la loi, les compagnies devront soumettre au Ministre de nouveaux règlements de retraites, assurant des pensions égales basées sur l'ancienneté de service, de grade et des émoluments moyens des six années les plus rémunératrices.

En suite de ces modifications, l'ensemble du projet est adopté par la Chambre par 417 voix contre 188.

SECTION II. — LA DISCUSSION AU SÉNAT.

§ I. — *Rapports et avis présentés au Sénat.*

Le texte voté par la Chambre des députés, le 19 décembre 1920, a fait l'objet d'un premier rapport déposé sur le bureau du Sénat, le 31 décembre 1920, par M. Fernand Rabier, suivi de deux rapports supplémentaires également de M. Rabier, des 9 et 30 juin 1921, et d'un avis présenté au nom de la Commission des Finances, le 28 juin 1921, par M. Raphaël-Georges Lévy.

1. Rapports présentés au nom de la Commission des chemins de fer, par M. Fernand Rabier.

A. Dès le 31 décembre 1920, M. Rabier, au nom de la commission sénatoriale des chemins de fer, déposait *un premier rapport* concluant à l'adoption du projet avec certaines modifications. Ne pas l'accepter, disait M. Rabier, ce serait lancer le pays dans une aventure.

Ce rapport fait très clairement ressortir les avantages de la convention et leur contre-partie pour les compagnies, pour l'Etat, pour le personnel, pour les actionnaires et obligataires et enfin pour le public.

a) *Les avantages pour les compagnies sont :*

1° La remise des dettes de guerre et des intérêts de la dette d'avant-guerre, soit 2 milliards 250 millions pour le déficit depuis la guerre, et 14 millions par an pour les intérêts de la dette de garantie ;

2° Le rétablissement de la garantie d'intérêts pour le Nord et le Paris-Lyon-Méditerranée ;

3° La prime de gestion allouée aux actionnaires, mais seulement si le coefficient d'exploitation est inférieur à 125, et qui décroît progressivement entre 100 et 125 % ;

4° L'émission d'obligations remboursables en 60 ans, dont la durée d'amortissement excède par conséquent celle de leur concession.

b) *Les sacrifices pour les compagnies et les avantages pour l'Etat* peuvent être appréciés du point de vue administratif d'une part, et du point de vue financier d'autre part.

Dans l'ordre administratif, il est à remarquer que :

1° Les compagnies sacrifient une partie de leur indépendance, puisque désormais tous les réseaux seront administrés comme un réseau unique, selon les directives du conseil supérieur des chemins de fer, dans lequel les représentants de l'Etat, des usagers et du personnel seront en grande majorité, les décisions prises, par le Comité de direction, étant obligatoires pour tous les réseaux ;

2° Les pouvoirs du Ministre des Travaux publics sont considérablement élargis et fortifiés : il acquiert des pouvoirs nouveaux en matière de tarification, peut faire procéder à l'exécution d'office et aux frais du réseau de ses décisions, participe enfin, par l'intermédiaire du Commissaire du Gouvernement qui siège au Comité de direction, aux délibérations des représentants des réseaux, peut provoquer la réunion de ce comité, faire porter à son ordre du jour les questions qui lui paraissent devoir être examinées, et enfin demander une seconde délibération ;

3° Les compagnies perdent le droit de régler souverainement les conditions de rémunération de travail et de retraite de leurs agents en cas de conflit collectif avec eux : un tribunal arbitral tranche en effet tout conflit portant sur ces questions ;

4° Les compagnies doivent pratiquer une politique d'entente avec la voie d'eau : d'une part, en matière de tarification et d'établissement de gares d'eau, elles doivent se conformer aux directives du Conseil supérieur des chemins de fer, et d'autre part, elles ont d'ores et déjà consenti, par des engagements formels, à abroger leur tarif de concurrence et à établir certains tarifs communs avec la batellerie.

Dans l'ordre financier, les concessions des compagnies sont non moins importantes ; on peut ainsi les résumer :

1° Les compagnies abandonnent au profit de l'Etat leurs réclamations au titre de dommages de guerre, et lui transfèrent leurs droits à réparation. Cette concession est la contre-partie de la prise en charge de leur insuffisance par l'Etat ;

2° Les compagnies abandonnent toutes réclamations et instances : cette renonciation porte notamment sur les pourvois contre les lois de 1909 et 1911 relatives aux retraites du personnel ;

3° Les compagnies renoncent à la possibilité d'augmenter les dividendes et de rembourser leurs dettes avant la fin des concessions, ainsi qu'au rachat sur la base du produit net. Leurs excédents doivent en effet être versés au fonds commun ; les compagnies sont ainsi privées des bénéfices éven-

tuels au-delà des charges inscrites dans la convention et ne peuvent augmenter leurs réserves autrement que par la capitalisation annuelle des revenus de ces réserves et du montant de la prime non distribuée. En cas de rachat, l'annuité de rachat, calculée sur le produit net, est réduite au minimum déterminé par les articles 15 et 21 ;

4° Les réseaux concédés sont désormais solidaires du réseau de l'Etat qui bénéficie le plus de la convention, car il pèsera lourdement sur le fonds commun ;

5° Les réseaux qui s'étaient réservé des disponibilités dans les dernières années de leur concession en perdent le bénéfice, puisque celles-ci tombent dans le fonds commun dans la mesure où elles excèdent les charges du réseau ;

6° Les conditions de remboursement des travaux complémentaires en fin de concession sont infiniment moins avantageuses pour les compagnies que les conventions actuelles, par suite de la réduction des cinquièmes de la valeur des travaux à leur rembourser ;

7° Les compagnies prennent à leur charge les lignes nouvelles, soit 1.730 kilomètres ; en outre, la quote-part des réseaux dont la construction de ces lignes est augmentée ;

8° La créance des compagnies pour la reprise de leur matériel est considérablement réduite. M. Maunoury a calculé qu'en cas de rachat en 1929, l'Etat aurait à payer pour le matériel actuel 200 millions au lieu de 3 milliards que l'on peut admettre actuel-

lement et 15 milliards que les compagnies se croient fondées à demander ;

9° Dans la convention antérieure, les compagnies étaient pratiquement mises à l'abri des rachats jusqu'en 1928. Depuis elles ont consenti, en cas de rachat avant cette date, à ce que les objets mobiliers existants ou en cours d'exécution au premier janvier 1914, leur soient payés d'après leur valeur d'inventaire réduite de 25 % et à ce que leur dette de garantie, antérieure à la guerre, porte intérêt depuis le premier janvier 1921 ;

10° Le rachat, devenu ainsi très peu onéreux pour le Trésor, devient pour les compagnies une menace permanente ;

11° Les compagnies consentent à faire, aux lieu et place de l'Etat, les avances nécessaires au fonds commun et à la construction des lignes nouvelles, ainsi qu'à la remise des réseaux dans l'état où ils se trouvaient avant guerre ;

12° Les conditions nouvelles relatives au mode de calcul de la prime sont telles, que non seulement celle-ci est réduite lorsque le coefficient d'exploitation dépasse 100 %, et est nulle à 125 %, mais encore elle est réduite lorsque le déficit d'un exercice est, du fait de l'augmentation des dépenses, supérieur à celui de l'exercice précédent. — D'autre part, les compagnies consentent à prendre pour base de calcul de la prime les chiffres d'unités de trafic de 1920, réduits pour le Nord et pour l'Est jusqu'en 1931, au lieu de la moyenne de ceux de 1913 à 1919, ce qui est beaucoup moins avantageux pour elles ;

13° Le Trésor touche désormais un dividende pour le réseau de l'Etat ;

14° Lorsque le fonds commun a atteint le maximum prévu, le surplus est versé au Trésor.

c) *Les avantages pour le personnel* sont non moins certains :

1° Le personnel garde les avantages matériels et moraux qu'il a acquis et qui sont encore consolidés par la convention ;

2° Il est représenté au Conseil supérieur par douze délégués élus par les différentes catégories intéressées ;

3° Il est associé au rendement des réseaux : il touche les deux tiers de la prime de gestion allouée au réseau et sa part n'est pas diminuée en cas de mauvaise gestion ;

4° Il peut devenir actionnaire collectif du réseau : en effet, avec le produit de la moitié de la prime, un organisme collectif créé dans ce but achète des actions ordinaires du réseau. Par ce moyen, le personnel est représenté dans les assemblées d'actionnaires ; en outre, grâce à l'ouverture d'un compte personnel, chaque agent reçoit, lorsqu'il quitte le réseau, le montant total de ses primes capitalisées et peut ainsi toucher, soit un pécule, soit une rente viagère ;

5° Il peut plus aisément devenir actionnaire individuel, car avec l'autre moitié de la prime qui peut être versée à une Caisse d'épargne du réseau, il a la faculté d'acquérir à titre individuel des actions du réseau ;

6° Un Tribunal arbitral impartial est institué pour lui permettre de solutionner, sans avoir besoin de recourir aux grèves, les conflits collectifs qu'il peut avoir avec les directions des réseaux ;

7° Enfin les retraites sont améliorées.

d) *Les avantages et leur contre-partie pour les actionnaires et les obligataires* peuvent être ainsi résumés :

1° Les obligataires des réseaux à garantie ont leur créance garantie, non plus directement par l'Etat, mais par le fonds commun : ils ne gagnent donc rien. Mais les obligataires des réseaux actuellement sans garantie, voient leur créance désormais garantie par le fonds commun contre les premiers ;

2° Il en est de même pour les actionnaires des compagnies actuellement sans garantie, qui, en outre, peuvent espérer toucher une prime en cas de bonne gestion ;

3° Les actionnaires voient les compagnies déchargées de toute dette de guerre ; ceux des compagnies qui avaient une dette d'avant-guerre voient cette dette cesser de porter intérêt, sauf en cas de rachat avant 1928 :

4° En revanche, ils renoncent à toute augmentation de dividende et aux disponibilités en fin de concession. Ils perdent en outre le bénéfice du remboursement du matériel à dire d'expert, et du remboursement anticipé de la dette de garantie.

e) *Les avantages et leur contre-partie pour le public* sont :

1° Service amélioré : coordination des diverses

exploitations, meilleurs horaires, matériel plus nombreux et mieux entretenu, tarifs unifiés, etc... D'autre part, avantages résultant de l'électrification des lignes, agrandissement et réfection des gares, etc...;

2° Situation de faveur faite à certaines catégories plus intéressantes : familles nombreuses, mutilés, ouvriers et employés se rendant à leur travail ;

3° Abaissement de tarifs dès que le fonds commun le permettra ;

4° Représentation du public au Conseil supérieur ;

5° En revanche, il est garant de l'équilibre du fonds commun, puisque cet équilibre est réalisé par les tarifs.

B. *Un deuxième rapport* a été déposé par M. Rabier, le 9 juin 1921, en raison de propositions nouvelles faites par le Gouvernement, tendant à la substitution de nouveaux textes d'une part, à l'article 14 de la convention relatif à la prime de gestion, et d'autre part, à l'article 2 du projet de loi relatif à l'emploi de la prime au personnel.

a) La formule de la *prime de gestion* soulevait en effet de nombreuses critiques. Rappelons les principales :

Le calcul de la prime, disait-on, est beaucoup trop compliqué ; les variations éventuelles du montant de la prime sont insuffisantes et aboutiront, en fait, à établir un système de régie désintéressée ; — c'est une erreur de baser la prime sur la quantité de tonnage transportée sans tenir compte de la valeur de la marchandise : seule la recette, qui est fonction de ces deux éléments, donne la mesure des efforts four-

nis par un réseau et peut servir de base logique ; — les minima fixés par la convention n'ont aucune valeur pratique ; — le coefficient d'exploitation a une valeur très discutable ; — les coefficients d'exploitation des divers réseaux ne peuvent être comparés entre eux ; — l'élément économie n'intervient dans la formule que comme correctif ; — la part de prime allouée au personnel atteindra des chiffres excessifs, etc...

Pour tenir compte de ces critiques, une nouvelle formule a été proposée par le Gouvernement. Dans le nouveau texte, la prime est composée de deux éléments :

1° Un élément A, correspondant au développement du trafic, calculé, non plus sur le tonnage, mais sur la recette. La prime est basée sur l'excédent de la recette de l'exercice par rapport à celle de 1920. Son taux est de 3 % de l'excédent de la recette, étant entendu que lorsque l'excédent de la recette dépasse 20 % de celle de 1920, le taux applicable au surplus est ramené à 2 % ;

2° Un élément B, correspondant à l'économie dans les dépenses. Cet élément est fonction de la diminution par rapport à l'exercice 1920, de l'insuffisance des recettes par rapport aux dépenses, et lorsque les recettes sont supérieures aux dépenses, de l'excédent des recettes. Son taux est de 1 % de la réduction de l'insuffisance de l'exercice par rapport à celle de l'exercice 1920 (pour les réseaux autres que le Nord et l'Est). Si l'exercice se solde, non seulement par une réduction de l'insuffisance, mais encore par

un excédent de recettes, le 1 % porte d'abord sur la réduction de l'insuffisance, puis sur l'excédent de recettes. Pour les réseaux du Nord et de l'Est, le taux sera de 2 % de 1921 à 1924, pour tenir compte de leur situation spéciale résultant de la guerre ; la majoration sera réduite de un dixième par année et disparaîtra à partir de 1934.

Ce deuxième élément est susceptible de subir certaines modifications. C'est ainsi qu'à partir du moment où l'équilibre du fonds commun est réalisé, la partie de la prime correspondant à ce deuxième élément est majorée de 1 % de la diminution de l'insuffisance ou de l'accroissement de l'excédent de l'exercice par rapport à l'exercice d'équilibre. Cela pour inciter les réseaux, par un profit supplémentaire, à un plus grand effort à partir du moment où, en raison des économies acquises, de nouvelles économies deviennent plus difficiles à réaliser.

En outre, pour que les réseaux ne bénéficient pas d'économies qui ne soient pas de leur fait, telle que la baisse des charbons, on déduit des dépenses de 1920, servant de base au calcul de la prime, une part de la différence constatée entre les dépenses de combustibles de 1920 et celles en 1921, part qui ira en s'accroissant d'année en année jusqu'à une certaine limite.

Au cas où au cours d'un exercice, il y aurait augmentation du déficit par rapport à 1920, il serait appliqué une pénalité égale à 2 % de cette augmentation, portant sur le deuxième élément de la prime. Enfin, pour que la prime ne s'accroisse pas outre mesure, il

est prévu un système de déversoir au profit du fonds commun.

Comme la part du réseau, la part du personnel est composée de deux éléments A et B, calculés comme on vient de le voir. Ces éléments sont doublés jusqu'au moment où le total de la prime représente 1.50 % de la recette de l'exercice 1920 : à partir de cette limite, le doublement ne joue plus.

D'un calcul beaucoup plus simple que l'ancienne, cette nouvelle formule permet d'intéresser davantage l'administration des réseaux et leur personnel à une exploitation à la fois rémunératrice et conforme aux intérêts généraux du pays.

b) En ce qui concerne *l'emploi de la prime au personnel*, le nouveau texte proposé par la Commission sénatoriale tend à concilier le désir de la Chambre de créer des coopératives disposant d'une certaine influence dans les assemblées d'actionnaires avec celui de nombreux agents de n'être pas privés, au cours de leur carrière, du produit de leur prime.

Comme dans le texte proposé par la Chambre, il est fait deux parts égales de la prime revenant à chaque agent. La seconde moitié de la prime demeure à la disposition de celui-ci, qui peut l'employer suivant ses convenances personnelles ; toutefois, pour en faciliter le placement, il est créé sur chaque réseau une caisse autonome d'épargne gérée par le personnel, et à laquelle il peut la verser. Cette caisse peut alors acquérir au nom des agents des actions du réseau, des obligations de chemins de fer ou des valeurs émises par l'Etat ou garanties par lui.

L'autre moitié de la prime est versée à une société commerciale coopérative du personnel qui ne doit comprendre que des agents en activité de service et qui peut placer ses fonds en actions du réseau, ou en obligations des grands réseaux, ou en obligations garanties par l'Etat, ou enfin en immeubles affectés à l'habitation d'agents du réseau. Un compte est ouvert au nom de chaque agent : il y est porté la moitié des primes successives lui revenant ainsi que les intérêts annuels correspondants.

c) Un *troisième rapport* déposé par M. Rabier, le 30 juin 1921, signale certaines modifications résultant d'un échange de vue entre la Commission sénatoriale et le Ministre des Travaux publics.

C'est ainsi que les directeurs du contrôle pourront avoir accès au Conseil supérieur, avec voix consultative, chacun en ce qui concerne son service ; les émissions d'obligations à l'étranger feront l'objet d'une entente spéciale avec le Gouvernement ; des tarifs mixtes seront établis entre les chemins de fer et les voies de navigation intérieure, etc...

II. — AVIS PRÉSENTÉ AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES PAR M. RAPHAEL-GEORGES LÉVY.

Cet avis, qui reprend les différentes questions du fonds commun, des tarifs des primes et pénalités, du rachat, etc..., telles que nous les avons exposées, est favorable au projet qu'il considère comme satisfaisant.

« La Convention, dit M. Raphael-Georges Lévy,

établit le fonds commun et les tarifs, de manière à nous acheminer, sans secousse brusque, vers l'état d'équilibre. Elle laisse aux compagnies un intérêt suffisant au développement du trafic et à l'amélioration de l'exploitation. Pour le cas où les primes atteindraient une hauteur telle que le rachat apparût comme une opération recommandable, les clauses relatives à la reprise du matériel permettraient à l'Etat de l'envisager sans crainte. Si, au contraire, ce qui, tout au moins pour les prochaines années, paraît vraisemblable, ces primes ne représentent que des sommes relativement faibles, nous aurons assuré un régime d'exploitation commune qui, au point de vue financier, répond aux nécessités de l'heure présente ».

§ II. — *Changements essentiels apportés par le Sénat.*

Commencée le 5 juillet 1921, la discussion au Sénat du nouveau régime des chemins de fer a occupé six séances et s'est terminée le 9 du même mois par l'adoption, avec quelques modifications, du projet transmis par la Chambre.

Les changements essentiels apportés par le Sénat à la convention, concernent tout d'abord ce qu'on a appelé *l'automatisme brutal des tarifs*. Il avait été primitivement prévu par la Convention une révision dans les trois premiers mois, de manière à assurer par le jeu des tarifs l'équilibre des recettes et des dépenses. Lors d'une première discussion devant la Commission des Finances de la Chambre, cet automatisme brutal de la première révision a été sup-

primé. On remarquait en effet, à juste titre, que si l'on voulait à l'heure actuelle s'en remettre exclusivement à une révision de tarifs pour établir immédiatement l'équilibre du budget des compagnies de chemins de fer, on aboutirait à une majoration excessive des prix de transports. Mais, le principe de la révision effectué tous les deux ans, avait été maintenu, de manière à réaliser tous les deux ans l'équilibre par la révision des tarifs.

Devant le Sénat, la situation a été examinée, on a pris des chiffres ; on a alors constaté que le déficit de 1920 s'élevait à 3 milliards. On a estimé que sans doute ce déficit serait atténué progressivement les années suivantes, mais qu'il ne pourrait disparaître avant 1927. En additionnant tous ces déficits de 1921 à 1927, on est arrivé à un chiffre qui est de l'ordre de grandeur de 6 milliards. Il a paru impossible d'y faire face par une nouvelle majoration de tarifs, c'est alors qu'on a songé à l'emprunt, « seul moyen de répartir sur les exercices ultérieurs les charges d'un déficit qui n'incombe pas seulement au présent » (Le Troquer).

Le crédit des compagnies étant de ce fait consolidé, on leur a demandé comme contre-partie de le mobiliser et d'avancer au fonds commun, sous forme d'emprunt, ces 5 ou 6 milliards de déficit, les charges de cet emprunt, — en dehors de celles des cinq premiers exercices qui seront supportées par l'Etat, — devant être supportées par le fonds commun et s'échelonner sur les exercices ultérieurs, de manière que ce soient les usagers du fonds commun qui, pendant 50 ans, les supportent.

Une seconde modification concerne *la révision des maxima de tarifs*. On a fait à la convention le reproche de dessaisir le Parlement de tous ses droits en matière de tarifs. On sait que les droits du Parlement en cette matière sont les suivants : les tarifs sont déterminés par un cahier des charges annexé à une loi, ce cahier des charges fixe des maxima sous la limite desquels le concessionnaire a le droit de se mouvoir avec l'homologation du Ministre des Travaux publics. Le Sénat a voulu restituer au Parlement son droit de fixer les maxima de tarifs. C'est ainsi que la convention nouvelle stipule que tous les cinq ans, le Parlement fixera lui-même les nouveaux maxima. En ce qui concerne les *travaux d'électrification*, les dépenses vont se chiffrer par 4 milliards, dont 1.800 millions sont à inscrire au compte des travaux complémentaires des réseaux pour construction d'usines génératrices d'électricité et de lignes de transport à haute tension. Il a été obtenu, à la suite de discussions nouvelles, que ces travaux ne donneront pas lieu à remboursement en cas de rachat, contrairement à ce qu'avait décidé le texte primitif.

Certaines clauses de rachat ont été modifiées, en sorte qu'elles ne présentent plus pour les compagnies les avantages résultant du texte primitif (art. 20 de la convention). En effet, au cas où les compagnies seraient amenées à se prévaloir de l'article 20 de la convention, elles renoncent à demander le remboursement des dépenses des travaux complémentaires et des lignes nouvelles, stipulé par les

conventions de 1883. Elles renoncent également au remboursement des approvisionnements dont l'achat sera couvert, soit par des obligations, soit par des bons à court terme, dont l'Etat, à partir du rachat, paiera les intérêts et assurera le remboursement, soit par d'autres moyens de trésorerie dont l'Etat assumera les charges.

Enfin, le calcul de *la prime de gestion* est également modifié, le système adopté par la Chambre, basé sur le tonnage transporté et sur le coefficient d'exploitation ayant paru trop compliqué. Le nouvel article 14 de la convention donne une formule beaucoup plus simple composée, comme on l'a vu à propos du deuxième rapport Rabier, de deux éléments A et B, correspondant, le premier au développement du trafic, et le deuxième, à l'économie dans les dépenses.

§ 3. — *Critiques formulées.*

Une série de *critiques* ont été formulées au cours de la discussion contre le projet. Résumons les principales :

1. *Non application aux chemins de fer départementaux et aux tramways.* — Le projet, a-t-on dit, présente une grave lacune : il n'apporte, en effet, aucune aide aux chemins de fer départementaux ni aux réseaux de tramways. Cependant, les Conseils généraux ont à maintes reprises signalé leur faillite imminente : il s'agit de l'exploitation de plus de 26.000 kilomètres de voie ferrée pour laquelle rien n'est prévu par le projet, alors que le déficit d'exploitation ressort à 5.000 fr. au kilomètre.

2. *Défaut de protection des budgets.* — Le projet, a-t-on dit encore, *ne sera d'aucune protection pour les budgets.* En effet, il résulte des prévisions actuellement établies que l'équilibre des charges serait assuré dès 1927 ou 1928, moyennant des avances consenties par le fonds commun à concurrence de 6 milliards. La convention stipule, d'autre part, dans son article 17, que le service de cette dette doit être assuré par le budget qui prend à son compte l'intérêt et l'amortissement et qui aura ainsi à servir, de 1921 à 1926, 1,662 millions d'annuités. Or, ces six années ne sont-elles pas précisément celles pendant lesquelles notre budget aurait le plus besoin du soulagement promis? Est-on bien sûr, en outre, que l'équilibre sera réalisé en 1926? Les prévisions optimistes officielles ont été souvent déjouées. Il faut bien remarquer, d'ailleurs, qu'en 1926, 6 milliards d'avances auront été faites au fonds commun, dont il faudra assurer le service en intérêts et amortissements à 8 % environ. Dès 1921, 460 millions nouveaux tomberont à la charge du fonds commun; il n'en a pas été tenu compte dans les statistiques publiées, ce fait suffit à interdire l'espérance que cette année encore l'équilibre soit obtenu.

3. *Défauts de la formule de la prime.* — La nouvelle formule de la prime, bien que plus simple que celle admise par la Chambre, présente des défauts flagrants: d'abord, la détermination de ses deux éléments A et B a pour base une comparaison avec les résultats de 1920, soit pour calculer l'augmentation du trafic, soit pour calculer la réduction des dé-

penses. C'est vraiment oublier, — ainsi que l'a fait remarquer M. Jeannency, — que l'année 1920 a été une année plus qu'anormale et exceptionnelle, quant au renchérissement de toutes choses : le déficit des réseaux y a atteint 3 milliards, soit le total du déficit des six années antérieures qui comptaient quatre années de guerre ; le charbon qui valait 25 fr. en 1910, qui n'était encore que de 68 fr. en 1918 et de 90 fr. seulement en 1919, est monté à 234 fr. Singulière méthode que celle qui consiste à prendre une année comme celle-là pour étalon des valeurs ! Sans doute, on a prévu une correction pour le charbon, mais on n'en a apporté aucune pour les autres matières premières dont on se sert dans les réseaux de grande consommation : bois, fer, acier, huiles, peintures, etc. De sorte qu'en 1923, 1924, 1925, etc., l'économie continuera d'être calculée par rapport à 1920 et cela indéfiniment, sauf pour les charbons, les cours de 1927 devant être pris pour base à partir de cette date. Est-il admissible qu'en 1940, 1950 et 1960, ce soit le prix du charbon de 1927, celui de l'huile en 1920, du bois en 1920, du fer en 1920, etc. qui demeure l'étalon ?

4. *Absence de protection des usagers.* — Le sort des usagers est empiré. Tout d'abord, en ce qui concerne les lignes supplémentaires et la participation (un cinquième) acceptée par les compagnies dans la dépense, ce ne sont pas, en réalité, les réseaux qui en supporteront la charge, puisque ce n'est pas à eux qu'incombera désormais le service effectif des obligations à émettre : c'est l'utilisateur qui, en fait, en aura

la charge. De même, en ce qui concerne le matériel, désormais ils ne le paieront plus par prélèvement sur leur salaire, ni même sur leur prime, ils l'acquitteront sur le produit des tarifs : c'est l'usager encore qui seul aura payé.

5° *Inconvénient du versement obligatoire d'une part de la prime du personnel.* — *Le versement obligatoire* d'une part de la prime du personnel a fait l'objet de très nombreuses et très vives critiques. On est même allé jusqu'à prétendre (M. Japy) que le versement obligatoire ne peut que mener au collectivisme, car si la propriété collective est la liberté, le collectivisme n'est l'obligation. Et pourquoi traiter en mineur un employé, un ouvrier, lui ôter le droit de disposer de la prime qu'il aura gagnée ? Le but de la prime est de surexciter son activité, son dévouement. Ce résultat ne sera certainement plus atteint quand, au lieu d'avoir l'espérance de toucher la prime rapidement et de pouvoir en disposer librement, il saura qu'il ne pourra toucher le montant de la plus grande partie de cette prime que dix ou vingt ans après. Tous les Etats, aussi bien monarchiques que républicains, ont toujours suivi avec inquiétude le développement de la propriété de mainmorte et pris des mesures contre les groupements susceptibles d'acquérir, grâce à ces biens, assez de puissance pour faire courir des risques à l'Etat. Et c'est lorsque tous les Gouvernements sont d'accord sur cette manière d'envisager les choses, remarque M. Noulens, que l'on voit un texte législatif déclarer à une association qui, à un moment donné, peut tomber aux

maines d'adversaires subversifs de la Société et de la Nation, que non seulement elle aura la faculté d'acquiescer des actions du réseau, mais encore qu'elle en aura l'obligation et le fera avec une continuité telle qu'à un moment donné elle sera sûre de devenir propriétaire et maîtresse du réseau.

A un autre point de vue encore, qu'est-ce que la prime ? sinon un sursalaire destiné à compléter ce qui est déjà donné sous forme de salaire direct à l'ouvrier. Or, ce salaire appartient-il en propre et totalement à l'ouvrier ? Oui, bien entendu, dès lors la prime qui vient compléter, encourager cet effort, lui appartient aussi et l'on ne conçoit pas que l'on vienne ici limiter son droit de gestion. Sait-on enfin comment seront constituées les coopératives ? Politiquement et socialement on ignore comment elles seront dirigées. Et cependant, de propos délibéré, par un texte de loi on oblige des hommes qui jusqu'ici se sont tenus en dehors de toutes les agitations, à adhérer par force à des coopératives qui demain pourront donner les pires déboires (M. Billiet).

§ 4. — *Défense du projet.*

Une *défense* très éloquente du projet a été faite au Sénat au cours de multiples interventions, tant par M. Le Trocquer que par les présidents des diverses commissions appelées à examiner le projet, et par divers membres de la Haute Assemblée, notamment par M. Coignet et M. le Général Bourgeois.

Les raisons de l'approbation donnée par la grande majorité des *Chambres de commerce* à la convention

ont été apportées à la tribune du Sénat par M. Coignet, qui a notamment donné lecture des résolutions suivantes, prises, à la date du 18 octobre 1920, par les Chambres de commerce du Sud-Est, c'est-à-dire du réseau P.-L.-M.

« Considérant que la mise en état des chemins de fer, l'exécution des travaux complémentaires, le développement des moyens de transport parallèlement aux besoins et à la bonne marche du service, sont des facteurs essentiels du relèvement économique et de la prospérité du pays ;

« Que les réseaux ne peuvent satisfaire à ces obligations avec une situation financière instable ;

« Que le régime auquel ils sont soumis en vertu des conventions actuellement en vigueur ne permet ni d'assainir cette situation, ni de consolider leur crédit ;

« Que, d'autre part, l'unification des conditions techniques du matériel, de la signalisation, de l'électrification, etc. . . sont très désirables, tant au point de vue de la sécurité que de la bonne exécution des transports ;

« Après avoir étudié le projet de loi relatif au nouveau régime des chemins de fer qui est actuellement soumis au Parlement, considérant :

« Que les Chambres de commerce ont toujours été catégoriquement opposées à toute idée de rachat des compagnies, que cette opinion a été renforcée par l'expérience désastreuse du rachat de l'Ouest, et qu'en dehors même de ces considérations, le rachat des compagnies serait une opération trop aléatoire dans les conditions actuelles des finances ;

« Qu'au contraire, il est désirable que tous les chemins de fer de l'Etat et de l'Alsace-Lorraine soient concédés à des compagnies privées, d'un statut à déterminer, pour que les collectivités intéressées puissent participer à la constitution du capital et à l'administration ;

« Que les compagnies de chemins de fer, comme les autres industries, doivent se suffire à elles-mêmes, sans recourir aux subsides du Trésor public et proportionner leurs tarifs à leur prix de revient ;

« Que, par contre, les compagnies doivent être incitées à exploiter le plus économiquement possible, afin d'éviter l'application de tarifs trop élevés ;

« Que dans cet ordre d'idées, le système de primes, prévu au bénéfice des compagnies par le projet du Gouvernement, ne tient pas suffisamment compte du coefficient d'exploitation ».

L'union des offices de transport de toute la France a également émis à l'unanimité le vœu « que le projet du Gouvernement soit voté sans délai par le Parlement et que tout amendement tendant au rachat soit écarté ».

Unification des tarifs, consolidation du crédit des compagnies, réalisation du programme des grands travaux en vue d'un abaissement des tarifs, telles sont les principales raisons qui ont rallié les Chambres de commerce à la convention.

L'impossibilité du maintien du *statu quo* a été très nettement mise en lumière par M. Lhopiteau, président de la Commission des chemins de fer. Le *statu*

quo, c'est chaque compagnie restant autonome, faisant son effort séparé et vivant dans son cadre. On est en face des embarras du P.-L.-M. et du Nord, et de la situation déficitaire du P.-O. et du Midi ; il va falloir que le Trésor intervienne. Pour le P.-O. et le Midi, la garantie d'intérêts va jouer. A l'aide de quelles ressources le Trésor va-t-il faire face aux charges qui vont augmenter tous les jours ? D'ailleurs le maintien du *statu quo* n'aurait qu'un résultat : celui de permettre aux compagnies de recouvrer l'équilibre de leur situation financière ; ce jour-là les négociations seront autrement plus difficiles avec elles qu'à l'heure actuelle, aussi n'est-il pas de solution plus dangereuse.

En ce qui concerne les *chemins de fer d'Alsace et de Lorraine*, M. le général Bourgeois est venu indiquer au Sénat que partout, dans les trois départements, tout le monde est d'accord pour demander que les chemins de fer entrent le plus tôt possible dans le régime des chemins de fer d'intérêt général, soumis au Parlement.

Un *exposé général* très clair et très complet de ce nouveau régime, ainsi que des avantages certains qu'il présente, et des arguments qui militent en faveur de son adoption, a été fait par M. Le Trocquer d'abord, en sa qualité de Ministre des Travaux publics, puis par M. l'Inspecteur général des finances Plaffain, commissaire du Gouvernement, au nom du Ministre des Finances, et enfin, par M. Raphaël-Georges Lévy, rapporteur de la Commission des Finances.

En ce qui concerne notamment la question *des tarifs*, M. R.-G. Lévy a tenu à faire remarquer que la convention a résolu la question d'une manière très heureuse, la conciliation entre d'une part les droits du Parlement et d'autre part l'automatisme. Elle fixe en effet un régime transitoire pendant lequel les tarifs ne pourront pas dépasser certains maxima. Lorsque l'on arrivera au bout de cette période, l'automatisme pourra fonctionner ; mais cet automatisme est lui-même subordonné aux pouvoirs du Parlement qui, six mois avant que les maxima empirent, aura à en fixer de nouveaux pour que les usagers et la clientèle aient le temps d'être prévenus.

En ce qui concerne *les primes*, elles sont nécessaires, mais leur croissance est limitée : la convention prévoit, en effet, que lorsqu'elles dépassent un certain niveau, leur taux baisse. De plus, elle prévoit une clause de pénalisation, car si le réseau, au lieu de progresser, exploite moins bien, on lui applique une pénalité égale à 2 % de l'augmentation de dépenses : on diminue par conséquent d'autant les bénéfices de la prime.

Les conditions de *reprise du matériel*, soit en cas de rachat, soit en fin de concession, sont considérablement améliorées par le nouveau régime des chemins de fer. L'Etat est délivré de l'incertitude qui résultait du système du rachat à dire d'experts. Pour tout le matériel acquis avant 1921, le prix de reprise est fixé au prix d'inventaire réduit d'un quarantième par année d'exploitation. Quant au maté-

riel acquis depuis 1921, à cette première réduction d'un quarantième s'ajoutera une réfection d'autant de cinquièmes qu'il reste d'années à courir jusqu'à la fin de la concession. Du fait qu'on a amélioré les conditions insérées dans la convention pour le cas de rachat, on a du même coup amélioré les conditions de reprise du matériel en fin de concession. Ce point est particulièrement intéressant à signaler.

D'autres arguments excellents ont encore été donnés en faveur des conventions à la Tribune du Sénat, reproduisant sous des formes diverses ceux déjà fournis à la Chambre ; nous n'y reviendrons pas.

En définitive, et pour traduire l'opinion moyenne, celle de la majorité, on peut dire avec M. Plaffain : « que la convention soit parfaite, personne ne le prétend, mais l'on ne peut dire qu'elle soit mauvaise. En réalité, c'est la situation, il faut le reconnaître, qui est mauvaise, et la convention qui s'efforce d'y apporter le remède ne saurait mériter le même qualificatif ».

À la suite de cette discussion, le projet de loi et la convention modifiés ont été adoptés par le Sénat le 9 juillet 1921, par 193 voix contre 85.

SECTION III. — LA DEUXIÈME DISCUSSION À LA CHAMBRE.

De retour à la Chambre le 9 juillet 1921, le projet sur le nouveau régime des chemins de fer y a fait l'objet d'un rapport de M. Lorin, déposé le 18 octobre 1921. La discussion, commencée le 25

octobre, a occupé cinq séances et s'est terminée par l'adoption du texte transmis par le Sénat, le 28 octobre 1921.

M. Léon Blum y a repris les critiques déjà formulées lors de la précédente discussion, sauf en ce qui concerne le mode de calcul de la prime qu'il renonce à critiquer, a-t-il dit, parce que finalement il a renoncé à comprendre. L'analogie, ajoute M. Léon Blum, dont on a fait si grand état, entre les exploitations industrielles et les exploitations d'Etat, et qui a joué un si grand rôle dans tant de polémiques, est une analogie tout à fait superficielle et illusoire. En réalité, il y a des différences profondes entre l'exploitation privée et les services publics. Un chemin de fer n'est ni une épicerie, ni même une usine de métallurgie : *c'est un service public*, et quand on est en face d'un service public, l'essentiel n'est pas de se demander s'il paye ou non, s'il rapporte beaucoup ou s'il rapporte peu, mais s'il remplit bien ou mal sa fonction dans l'ensemble d'une vie et d'une économie collective, dont on peut l'abstraire et à laquelle il s'intégrera toujours. On conçoit donc que les services publics puissent fonctionner en déficit.

M. Dutreil, rapporteur de la Commission des Finances, et M. Le Trocquer, ont tous deux repris la défense du texte voté par le Sénat, avec des arguments persuasifs éloquentement développés, mais dont la plupart ont déjà été produits : nous ne les reprendrons pas ; le 28 octobre 1921, le projet était voté par 408 voix contre 176.

Le nouveau régime des chemins de fer a été promulgué le 29 octobre 1921. Voyons dans ses grandes lignes l'économie générale de la loi et de l'importante convention qui lui est annexée.

CHAPITRE VII

Loi du 29 octobre 1921 et convention du
28 juin 1921.

Le nouveau régime des chemins de fer a été caractérisé d'une manière très heureuse par M. R.-G. Lévy dans les termes suivants :

« Tout rachat des réseaux est pour l'instant écarté : ni leur prise en charge directe par l'Etat, ni leur affermage à une Société nouvelle n'ont donc eu à être envisagés.

« Les conventions de 1883, maintenues en principe, sont révisées, tant au point de vue administratif que financier.

« L'exploitation de tous les grands réseaux sera coordonnée par l'institution d'un Conseil supérieur des chemins de fer et d'un Conseil de direction. Ce Conseil supérieur, où sont représentés la direction des réseaux, le personnel, les usagers et l'Etat, tracera les règles générales de la politique ferroviaire. Le comité mettra en formules pratiques les principes ainsi arrêtés par le Conseil ; puis chaque réseau

exécutera les décisions par ses moyens propres, celles-ci étant obligatoires pour tous.

« Financièrement, la situation des réseaux sera d'abord assainie. L'Etat gardera à sa charge les dettes de guerre des compagnies ; il transigera avec celles qui avaient une dette d'avant-guerre, pour les intérêts de celle-ci. Par contre, les réseaux renonceront à divers litiges, nés ou à naître avec l'Etat ; ils accepteront aussi une formule de rachat plus avantageuse que celle du cahier des charges.

« Cela fait, les cinq compagnies et le réseau d'Etat se réuniront en un consortium, auquel le réseau d'Alsace accédera par la suite. Elles deviendront solidaires quant à leurs résultats d'exploitation par le moyen d'un fonds commun, où les privilégiés verseront leurs excédents, tandis que les moins favorisés y puiseront de quoi couvrir leurs insuffisances. Ce fonds commun devra toujours être tenu à niveau par le jeu des tarifs. Une prime de gestion, à partager entre le réseau et son personnel, évitera l'écueil d'une régie désintéressée ».

Le système nouveau comprend :

1° *Une convention* signée par le Ministre des Travaux publics au nom de l'Etat et par les représentants des conseils d'administration des compagnies et du réseau de l'Etat.

2° *Une loi* portant approbation de la convention et comprenant un certain nombre de mesures d'application.

SECTION I. — LA CONVENTION.

La convention comprend trois parties :

1° La première partie contient, sous le titre « *Dispositions générales* », les dispositions relatives à l'organisation administrative des réseaux ;

2° La deuxième partie donne sous le titre « *Dispositions financières* », toute l'organisation financière nouvelle ;

3° La troisième partie a trait aux « *Dispositions diverses* ».

§ 1. — *Organisation administrative.*

Les dispositions essentielles de l'organisation administrative sont relatives : au maintien des réseaux actuels, à la constitution d'un Conseil supérieur, d'un Comité de direction et d'un Tribunal arbitral, enfin aux pouvoirs du Ministre des Travaux publics.

1. — *Maintien des réseaux actuels.* — Les réseaux actuels subsistent à la base, avec leurs conseils d'administration et le conseil de réseau des chemins de fer de l'Etat. Ni les statuts des compagnies, ni les règles de leur organisation intérieure ne sont modifiés : aucun changement non plus n'est apporté dans les relations des compagnies avec leurs actionnaires et obligataires actuels. Chaque réseau conserve en outre son exploitation propre (art. 2).

Mais tandis que, jusqu'ici, chaque compagnie s'administrait librement — sous réserve des pouvoirs généraux conférés au Ministre des Travaux publics

— tandis que d'autre part les ententes susceptibles d'intervenir entre réseaux étaient simplement facultatives, des dispositions nouvelles sont instituées à cet égard par l'organisation de deux conseils chargés d'assurer la coordination administrative nécessaire des réseaux, et par l'extension des pouvoirs attribués au Ministre des Travaux publics.

2. *Le Conseil supérieur.*

a) *Composition.* — Aux termes de l'art. 3, le Conseil supérieur est composé de 60 membres, plus le Président, qui forment deux groupes : d'une part, le groupe des chemins de fer comprenant 30 membres, soit 18 membres du Comité de direction et 12 représentants du personnel, élus à raison de 6 pour les grades inférieurs et 6 pour les grades moyens, étant entendu que ces représentants du personnel doivent être des agents en activité de service. D'autre part, le groupe des intérêts généraux de la Nation comprenant 30 membres également, soit 10 fonctionnaires représentant les ministères des travaux publics, des finances, de la guerre, des affaires étrangères, et 20 représentants du commerce, de l'industrie, de l'agriculture, des voyageurs et du travail, nommés par le Ministre, sur la proposition des divers groupements auxquels ils appartiennent ;

Le Président est nommé par décret, sur la proposition du Ministre des travaux publics.

La direction des chemins de fer au Ministère des travaux publics siège à ce Conseil comme commissaire du Gouvernement et peut être assisté de deux fonctionnaires du contrôle pour les affaires de leur service.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les détails d'organisation du Conseil.

b) *Attribution.* — Le Conseil est un organe consultatif, il ne donne que des avis, sauf sur les questions pour lesquels le Ministre lui délègue les pouvoirs qu'il tient des lois, décrets et règlements.

Mais aux termes de l'art. 4, il doit être obligatoirement saisi des questions d'intérêt commun à tous les réseaux en matière technique, commerciale, administrative et financière. Il peut être également consulté par le Ministre sur les questions importantes concernant un ou plusieurs réseaux. Sont notamment de sa compétence : les concessions de lignes nouvelles, — les modifications à la constitution des réseaux ou à leur régime financier, — les programmes de travaux complémentaires, d'électrification, de raccordements, d'acquisition de matériel, les règlements d'exploitation, de signalisation, de police, — les modifications périodiques dans le service des trains, — les tarifs, — les conventions avec les chemins de fer étrangers, — les autorisations d'émission d'obligations.

Les décisions du Conseil sont prises à la majorité des voix des membres présents. Celles de ses délibérations qui portent sur des questions rentrant dans la compétence du Ministre, c'est-à-dire celles pour lesquels les lois, conventions et règlements confèrent à celui-ci un pouvoir de décision, doivent être soumises à son approbation. Toutefois, le Ministre peut déléguer une partie de ses pouvoirs au Conseil ; dans ce cas, ses délibérations sont exécutées.

toires de plein droit, si le Ministre n'y a pas fait opposition dans le délai d'un mois.

Le Ministre ne peut prendre une délibération contraire à un avis du Conseil, qu'après avoir provoqué une seconde délibération de celui-ci. Le commissaire du Gouvernement peut, ici aussi, comme au Comité de direction, demander une seconde délibération.

De même, le Comité de direction peut provoquer une seconde délibération du Conseil s'il considère que la première ou la décision du Ministre est contraire aux intérêts dont il a la charge.

3. *Le Comité de direction.* — Le second organe centralisateur est constitué par le Comité de direction.

a) *Composition.* Ce Comité est composé de trois représentants de chaque réseau (deux délégués des Conseils d'administration et du Conseil de réseau de l'Etat, et le directeur du réseau), soit au total 18 membres.

Il choisit lui-même parmi ses membres, son président et son vice-président.

Le directeur des chemins de fer au Ministère des travaux publics ou son suppléant y siège comme commissaire du Gouvernement (art. 6).

b) *Attributions.* — Le Comité de direction est chargé d'assurer la gestion des intérêts communs aux réseaux. Il délibère sur toutes les questions qui intéressent l'ensemble des réseaux, notamment sur les mesures à prendre pour assurer la coordination de l'exploitation des réseaux et la liaison constante

de leurs séries, les tarifs, les règlements d'exploitation ou de signalisation, les types de matériel, les règles de réparation du trafic et de partage des recettes, les conditions générales d'échange du matériel roulant, les modifications à apporter au statut ainsi qu'aux règles du travail et de rémunération du personnel et aux institutions de retraites, les règles générales relatives à la délivrance des facilités de circulation, les conditions générales d'exploitation des chemins de fer de ceinture (art. 7).

c) *Fonctionnement.* — Les délibérations des Comités sont prises à la majorité, mais chaque réseau ne dispose que d'une voix. Ici se place une disposition capitale de la nouvelle organisation destinée à transformer radicalement les anciennes conditions de fonctionnement de réseaux et à assurer l'unité d'exploitation : les délibérations prises engagent tous les réseaux.

Le commissaire du Gouvernement peut demander l'inscription à l'ordre du jour de toute question qu'il juge utile : il peut provoquer une réunion du Comité et demander une seconde délibération s'il lui apparaît nécessaire.

A signaler enfin que pour mettre ses dispositions en harmonie avec le principe général de la solidarité, qui est à la base de la convention, il est stipulé que, si en matière de tarifs, de répartition, de trafic ou d'échange de matériel, un réseau croit être lésé par les conséquences financières résultant pour lui des décisions prises par le Comité, il pourra demander une indemnité qui sera à la charge des autres ré-

seaux intéressés. Cette indemnité sera fixée et, s'il y a lieu, répartie par voie d'arbitrage (art. 8).

4. *Le Tribunal arbitral.* — Les contestations d'ordre collectif s'élevant entre les réseaux et leur personnel sont soumises à un Tribunal arbitral de 5 membres.

Cet organisme n'est signalé ici que pour mémoire, à côté du Conseil supérieur et du Comité de direction. Les dispositions qui s'y rapportent figuraient dans la convention soumise à la Chambre, mais c'était alors le Conseil supérieur qui devait faire office de tribunal d'arbitrage. On a fait observer avec raison que cette disposition n'était pas à sa place dans la convention et les réseaux ont accepté son transfert dans la loi. On a décidé, en outre, que dans le cas de conflit envisagé, ce n'est pas le Conseil supérieur lui-même qui ferait office d'arbitre.

5. *Les pouvoirs du Ministre.* — Il est à noter que le Ministre conserve ses pouvoirs actuels, consistant en un droit de police et de surveillance (loi du 11 juin 1842 et du 11 juillet 1845 — ordre du 15 novembre 1846 et décrets divers de 1880, 1883, 1901 et 11 novembre 1917). Cependant la convention nouvelle les étend sur un certain nombre de points qui sont les suivants :

a) Jusqu'à présent, lorsque le Ministre prenait une décision et que les réseaux en contestaient la légalité, le bien fondé ou l'opportunité, il n'existait aucun pouvoir de contrainte. Et alors, ou bien le Ministre, pour ne pas voir son autorité tenue en échec, s'abstenait d'agir s'il craignait une résistance des

réseaux, ou, s'il prenait néanmoins sa décision, les réseaux pouvaient s'abstenir de s'y conformer ou plaider.

La convention met fin à cette situation. Désormais lorsque le Ministre prend une décision rentrant dans ses pouvoirs légaux, ou contractuels, elle s'impose aux réseaux. Faute par ceux-ci de s'y conformer, une mise en demeure leur est adressée, à la suite de laquelle il peut être procédé à leurs frais, et dans les conditions fixées par la mise en demeure, à l'exécution d'office des mesures prescrites (art. 5 et 12).

b) Au point de vue commercial, il est spécifié qu'à toute époque le Ministre peut requérir l'abaissement des tarifs spéciaux dont le taux lui paraîtrait contraire à l'intérêt national (art. 9).

Toutefois, avant d'user de ce droit, le Ministre, avec l'approbation du Conseil des ministres, doit inviter le ou les réseaux intéressés à soumettre à son homologation les propositions d'abaissement. Dans le cas où ceux-ci ne déféreraient pas à son invitation, le Ministre provoque un nouvel avis du Conseil supérieur et si celui-ci estime que l'abaissement est justifié, il présente aux lieux et place du ou des réseaux intéressés, des propositions à l'homologation ministérielle. Le Ministre peut passer outre l'avis du Conseil supérieur, avec l'approbation du Conseil des Ministres.

D'autre part, lorsque le fonds commun a versé des excédents au Trésor, le Ministre peut, après avis du Conseil supérieur, abaisser les tarifs de manière à équilibrer les recettes et les charges du fonds commun (art. 18).

Le Ministre acquiert ainsi le pouvoir d'abaisser les tarifs spéciaux, en se fondant, non sur la situation financière des réseaux, mais sur l'intérêt général, et celui de provoquer des abaissements généraux, lorsque les tarifs excèdent les besoins des réseaux. Ce sont là des pouvoirs nouveaux considérables, surtout en ce qui concerne les tarifs spéciaux, qui régissent la majeure partie des transports.

c) Enfin, lorsque le Ministre a à statuer en vertu des pouvoirs qu'il détient, pour parer à l'insuffisance des installations d'un réseau, de son personnel ou de son matériel, à raison des besoins déjà constatés et des besoins à prévoir d'après la progression du trafic, il doit, avant d'adresser sa mise en demeure au réseau, provoquer l'avis du Conseil supérieur, si celui-ci n'en a pas déjà délibéré.

§ 2. — *Organisation financière.*

Ces dispositions constituent la partie principale de la réforme : elles ont trait d'une part à l'organisation future des réseaux, et d'autre part à la liquidation du passé.

A. — *Organisation future*

En ce qui concerne *l'organisation future*, la convention porte sur les points suivants : fonctionnement du fonds commun, institution de la prime de gestion et de la prime du personnel, et enfin émission d'obligations nouvelles.

1. *Le fonds commun.* — Le fonds commun a pour but de réaliser la solidarité financière des réseaux.

Il est en effet destiné à couvrir le déficit éventuel de tout réseau et à faire accessoirement aux réseaux les avances nécessaires pour leur trésorerie, et ainsi disparaît l'autonomie financière des réseaux, comme a disparu leur autonomie administrative.

Le fonds commun est alimenté normalement par les excédents des réseaux, éventuellement par le produit des majorations de tarifs et exceptionnellement par des avances du Trésor.

a) *Les excédents de recettes* des réseaux avantagés sont versés au fonds commun. Quels seront les réseaux disposant d'excédents ? En temps normal ; ce sera le P. L. M. et lorsque les régions dévastées auront repris leur activité d'avant-guerre, les deux autres réseaux industriels, c'est-à-dire le Nord et l'Est. Normalement les réseaux à charge du fonds commun seront les réseaux à moindre trafic, les réseaux agricoles : le Paris-Orléans, le Midi et l'Etat.

Les excédents seront établis sous déduction des sommes nécessaires à chaque réseau pour ses propres charges. C'est ainsi que chaque réseau conservera sur ses dettes ce qui lui est nécessaire pour :

1° Ses dépenses d'exploitation.

2° Les charges effectives de son capital (intérêts, amortissements, frais accessoires, etc...)

3° Les insuffisances de ses participations financières et des exploitations annexes, etc...

4° Le dividende des actions (dividende minimum garanti ou réservé suivant les réseaux).

5° La prime de gestion.

L'excédent s'il existe alors, est versé au fonds

commun ; inversement si les recettes d'un réseau ne permettent pas de couvrir l'ensemble des prélèvements ci-dessus indiqués, la différence est versée au réseau par le fonds commun (art. 15).

b) Les majorations de tarifs assurent éventuellement l'alimentation du fonds commun. Si l'excédent du fonds commun est insuffisant, les tarifs sont majorés d'après les besoins de l'ensemble des réseaux, et non pas d'après les besoins de chacun (art. 13 § 3). Cette révision a lieu dans les six premières années suivant la mise en vigueur du nouveau régime par décision du Ministre des Travaux publics, rendue sur la proposition du Conseil supérieur des chemins de fer même au-delà des maxima prévus par les cahiers des charges. Toutefois si jusqu'au 31 décembre 1926, les augmentations dépassent un certain maximum (180 % des maxima fixés au cahier des charges pour les marchandises, 100 % pour les voyageurs), elles doivent être soumises à la ratification du Parlement. Les Chambres fixeront ensuite le maximum de cinq ans en cinq ans (art. 17).

c) Les avances du Trésor assurent enfin exceptionnellement l'équilibre du fonds commun. Si le Ministre des Travaux publics leur en fait la demande, les réseaux émettent des obligations pour couvrir tout ou partie des avances à faire au fonds commun, l'Etat assurant l'intérêt, l'amortissement et les frais réels de service de ces titres jusqu'à la date où il en opère le remboursement (art. 13 § 3).

Les excédents du fonds commun sont employés de la manière suivante. On commence par rembourser

les avances faites par le Trésor ; — ensuite on constitue une réserve dont le maximum est fixé par le Ministre des Travaux publics, sur la proposition du Conseil supérieur, après avis du Ministre des Finances ; — enfin quand ce maximum est dépassé le surplus appartient à l'Etat, qui peut alors imposer aux réseaux des diminutions de tarifs (art. 18).

Lorsque tous les réseaux auront fait retour à l'Etat, le solde du fonds commun appartiendra à celui-ci (art. 18).

2. *La prime de gestion.* — Pour éviter la régie désintéressée et intéresser les réseaux au développement du trafic ainsi qu'à l'économie dans l'exploitation, la Convention institue la prime de gestion (art. 14).

Cette prime se compose de deux éléments distincts : le premier étant celui qui résulte du développement du trafic et le second étant dû à l'amélioration de la gestion, c'est-à-dire à l'abaissement du coefficient d'exploitation.

a) *Développement du trafic.* — A cet égard la prime est de 3 % de l'excédent de la recette de l'exercice considéré, par rapport à celle de 1920, étant entendu que les majorations appliquées aux tarifs de base n'entrent pas dans le calcul des recettes, non plus que les transports en service, ni le produit de la vente au public des excédents d'énergie électrique, ni celui des péages perçus sur les lignes de transports électriques. Lorsque cet excédent dépasse 20 % de la recette de 1920, le taux applicable au surplus est ramené à 2 %.

b) *Abaissement du coefficient d'exploitation.* — En

ce qui concerne ce deuxième élément, la prime est de 1 % de la diminution, par rapport à l'exercice 1920, de l'insuffisance des recettes comparées aux dépenses, ou si les recettes sont supérieures aux dépenses de 1 % du total de l'excédent et de l'insuffisance de 1920.

A partir de l'exercice qui suit celui où l'équilibre est réalisé ; c'est-à-dire où les recettes de l'ensemble des réseaux sont au moins égales au total des prélèvements qu'ils sont autorisés à effectuer (en vertu de l'art. 15) la prime *b* est majorée de 1 % de la diminution de l'insuffisance ou de l'accroissement de l'excédent, par rapport à l'exercice d'équilibre.

Parallèlement aux primes, des *pénalités* sont prévues. S'il y a augmentation par rapport à 1920 de l'insuffisance des recettes comparées aux dépenses, il est appliqué une pénalité égale à 2 % de cette augmentation. Cette pénalité est retranchée de la prime *b* de l'exercice suivant, et jusqu'à son complet amortissement.

3. *La prime du personnel.* — La prime revenant à l'ensemble du personnel de chaque réseau est composée de deux éléments indépendants *a* et *b* calculés comme précédemment, mais ces éléments sont doublés jusqu'au moment où le total de la prime revenant au personnel représente 1,50 % de la recette de l'exercice considéré servant de base au calcul de l'élément *a*. A partir de cette limite, la prime du personnel continue de croître par l'addition du surplus des éléments *a* et *b* non doublés.

Le montant de la prime est arrêté chaque année

par le Ministre des Travaux publics, sur la proposition des réseaux, après avis de la commission de vérification des comptes.

Un décret délibéré au Conseil d'Etat et rendu sur la proposition du Ministre des Finances, après avis du Conseil supérieur, déterminera les bases de la répartition de la part de prime revenant au personnel (art. 14).

4. *L'émission d'obligations nouvelles.* — Pour subvenir aux dépenses futures, la convention nouvelle prévoit la création d'obligations dont la période d'amortissement peut s'étendre au-delà de celle qui se termine actuellement aux dates d'expiration des diverses concessions et qui, par sa brièveté, impose aux emprunteurs des charges particulièrement lourdes.

En effet, les obligations nouvelles à émettre comporteront des tranches nécessaires comprenant chacune une période de vingt années. Pour chaque tranche, la durée d'amortissement sera échelonnée entre 60 ans pour les obligations émises dans la première année et quarante ans pour les obligations émises dans la vingtième.

Ces obligations sont émises par chacun des réseaux pour ses besoins propres, après approbation du Ministre des Travaux publics sur avis du Conseil supérieur et du Ministre des Finances.

Telles sont les dispositions de la Convention relatives à l'organisation future des réseaux.

B. *Liquidation du passé.*

En ce qui concerne la *liquidation du passé*, la convention règle les dettes de guerre et d'avant-guerre, les dommages de guerre, les abandons des compagnies et les nouvelles conditions du rachat.

1. *Les dettes de guerre et d'avant-guerre.* — L'Etat fait remise aux réseaux des dettes de guerre ; non seulement il prend à sa charge définitive les insuffisances des exercices 1914 à 1920 des réseaux bénéficiant de la garantie d'intérêts, mais il rembourse aux compagnies du Nord et du P. L. M., par voie d'annuités, les sommes empruntées par elles depuis 1915 au compte de premier établissement et afférentes aux déficits de ces exercices (art. 19).

Quant aux dettes de garantie d'avant-guerre, elles demeurent à la charge des trois réseaux intéressés (Est, P. O., Midi), mais ceux-ci sont déchargés du paiement des intérêts de ces dettes.

2. *Les dommages de guerre.* — On sait qu'aux termes de la loi du 26 décembre 1914, l'Etat a pris à sa charge la réparation des dommages de guerre. Si cette loi a été déclarée inapplicable aux réseaux, c'est uniquement parce qu'à l'époque où elle a été votée, on prévoyait la nécessité de conventions nouvelles avec les compagnies et qu'on pensait que la question de la réparation des dommages serait une de celles que ces conventions devraient régler.

Effectivement, l'article 25 de la Convention, complétant les dispositions de la loi du 17 avril 1919 sur

la remise en état des réseaux, dispose que l'Etat s'engage à remettre les réseaux dans les parties détruites ou détériorées par les faits de guerre, dans l'état matériel où ils se trouvaient le 2 août 1914, en ce qui concerne notamment leur matériel roulant, leur outillage et leurs approvisionnements. Les réseaux pourront faire l'avance de tout ou partie des sommes nécessaires : dans ce cas, l'Etat leur remboursera les charges effectives des emprunts émis pour couvrir cette avance.

De leur côté, les réseaux s'engagent expressément à ne rien réclamer à l'Etat français au titre des dommages de guerre. Ils le subrogent dans tous leurs droits à réparation résultant du traité de Versailles.

§ 3. *Dispositions diverses.*

Ces dispositions ont trait aux abandons des compagnies et aux nouvelles conditions du rachat.

1. *Les abandons des compagnies.* — En contrepartie des avantages qui leur sont accordés, les compagnies souscrivent aux concessions suivantes :

a) *Renonciation à tous procès et à toutes réclamations.* — Aux termes de l'article 2 de la convention, la renonciation des Compagnies est double.

D'une part, elles renoncent à toute réclamation relative à la guerre, ce qui est en quelque sorte la contre-partie de la prise en charge par l'Etat de leurs dettes de guerre.

D'autre part, elles renoncent à toutes les réclamations et à tous les recours quels qu'ils soient. On sait qu'ils étaient nombreux et que notamment le règle-

ment des comptes de garantie soulevait de nombreuses difficultés. Sont également effacés tous les litiges soulevés à l'occasion des lois des 21 juillet 1909 et 28 décembre 1911 sur les retraites. Par la première, l'Etat a réglé le statut des retraites de cheminots ; par la deuxième, il a modifié rétroactivement les conditions de ces retraites. Les compagnies n'avaient jamais voulu les admettre, soutenant qu'en votant des lois sur les retraites n'ayant pas un caractère de généralité, mais spéciales à leurs agents, le Parlement avait violé les conditions de leurs cahiers des charges et de leurs concessions ; il avait ainsi commis un détournement de pouvoir dont l'Etat devait les indemniser, en prenant à sa charge les dépenses supplémentaires que ces lois leur imposaient. Les indemnités réclamées de ce chef portaient sur des sommes considérables.

b) *Attribution à l'Etat des disponibilités des compagnies en fin de concession.* — On sait que l'amortissement des compagnies a été calculé de telle manière que, pendant les dernières années de leur concession, les compagnies devaient bénéficier de disponibilités considérables atteignant 1.153 millions. Par suite de l'organisation financière nouvelle, ces disponibilités tombent dans le fonds commun et bénéficient ainsi à l'Etat.

c) *Renonciation à l'augmentation de dividende.* — Les dividendes sont désormais fixés au chiffre minimum des conventions de 1883. Sur ce point, le sacrifice des compagnies du Nord et du P. L. M. est réel.

d) *Renonciation,* pour les compagnies qui ont une

dette de garantie d'avant-guerre, au *remboursement de cette dette* avant la fin de la concession.

e) *Conditions nouvelles du remboursement du matériel roulant en fin de concession ou en cas de rachat.*

— Ce matériel ne sera plus repris, à dire d'expert, comme il avait été spécifié dans les conventions antérieures. Aux termes de l'article 21 de la convention, qui fixe à la fois les conditions nouvelles du rachat et les conditions de reprise par les réseaux du matériel allemand et américain, le matériel des réseaux repris par l'Etat en cas de rachat ou en fin de concession, sera payé au prix où il figure à l'inventaire, diminué de 1/40^e par année de service. Voilà pour le matériel actuellement en service.

Les conditions de reprise du matériel acquis depuis le 1^{er} janvier 1921 sont encore plus avantageuses, puisque la valeur ainsi déterminée sera encore réduite au nombre des cinquantièmes égal au nombre des années restant à courir depuis l'année d'importation jusqu'à la fin des concessions.

La convention dont on vient de voir les dispositions essentielles est approuvée par la loi du 29 octobre 1921.

SECTION II. — LA LOI.

Cette loi, qui comprend 15 articles, porte sur les points suivants :

1. *Approbation de la convention.* — C'est l'objet de l'art. 1^{er}. Est approuvée la convention du 28 juin 1921 passée entre le Ministre des Travaux publics, les compagnies de chemins de fer du Nord, de l'Est,

de Paris-Lyon-Méditerranée, de Paris à Orléans et du Midi, le Syndicat des chemins de fer de Grande-Ceinture, le Syndicat des chemins de fer de Petite-Ceinture et l'administration des chemins de fer de l'Etat, pour l'exploitation de leurs réseaux.

2. *Avances du Trésor au fonds commun, émission d'obligations.* — Elles sont fixées par la loi de Finances chaque année, par application des articles 13, 16 et 25 de la convention (art. 2).

3. *Création d'une Société commerciale coopérative du personnel.* — L'emploi de la prime allouée au personnel est effectué de la façon suivante : il est fait deux parts de la prime revenant à chaque agent.

La première moitié reste à la disposition de l'agent qui peut l'employer selon ses convenances personnelles. Toutefois, pour lui en faciliter l'emploi, il est créé sur chaque réseau une caisse autonome d'épargne à laquelle il peut la verser. Cette caisse est gérée par le personnel ; elle doit placer les fonds qu'elle reçoit dans des emplois spécifiés (actions, obligations, immeubles) et les valeurs mobilières doivent être nominatives. Chaque agent est titulaire d'un compte et conserve à toute époque la liberté de retirer de la caisse tout ou partie des sommes figurant à son crédit.

La deuxième moitié de la prime est confiée à une société commerciale coopérative du personnel. L'agent dispose comme de la première ; ou bien il laisse la totalité de cette partie de la prime à la coopérative qui l'emploi, — ou bien avec les sommes portées au crédit de son compte, il achète, par l'in-

termédiaire de la coopérative, des actions du réseau en son nom, — ou bien enfin, il fait verser par la coopérative tout ou partie des sommes figurant à son compte aux œuvres de prévoyance ou d'assurance sociales qu'il indique. En tout cas, les titres des actions de réseau qu'il achète par l'intermédiaire de la coopérative ne lui sont pas remis. Il peut en vendre, mais tant qu'il reste en activité, ces titres sont conservés par la coopérative. Dès que l'agent sort du réseau, il cesse d'appartenir à la coopérative : son compte est liquidé. S'il possède des actions en son nom, elles lui sont remises. Si ces actions sont au nom de la coopérative elles sont vendues, et le montant de la vente lui est remis, ainsi que le reste des sommes inscrites à son compte, soit en capital, soit sous forme de rentes viagères. En cas de décès, la totalité de son avoir est remis à ses ayants-droit (art. 3).

4. *Délégation des Pouvoirs ministériels au Conseil supérieur.* — L'art. 4 prévoit la délégation par le Ministre des Travaux publics, au Conseil supérieur, d'une partie de ses attributions, en conformité des articles 5 et 17 de la convention.

5. *Pouvoirs du Ministre.* — Tarifs, etc. L'art. 5 confère au Ministre le pouvoir d'homologuer des tarifs supérieurs au maxima des cahiers des charges, de diminuer le poids des franchises de bagages, de modifier les limites prévues pour le transport des masses indivisibles, d'augmenter les prix fixés pour le transport des lettres et dépêches par convois spéciaux, etc. . .

6. *Election des délégués du personnel au Conseil supérieur.* — Ces délégués sont élus et doivent comprendre six représentants des classes moyennes et six du petit personnel (art. 6).

7. *Abonnements de travail.* — L'art. 7 prévoit des abonnements de travail pour tout travailleur, employé ou ouvrier justifiant qu'il a à accomplir, chaque jour, le trajet du lieu de sa résidence au lieu de son travail et retour.

8. *Avantages aux familles nombreuses.* — Les réductions portent désormais même sur les billets d'aller et retour ordinaires (art. 8).

9. *Avantages aux mutilés.* — Le taux d'invalidité est ramené à 25 % ; la réduction s'applique aux billets d'aller et retour. La gratuité du voyage est accordée au guide de l'invalidé de 100 % (art. 9).

10. *Voyages aux tombes militaires.* — Chaque année sur simple certificat du Maire, il est délivré gratuitement un permis de deuxième classe aux veuves, ascendants, descendants des premier, deuxième degrés, etc., pour leur permettre de se rendre de leur lieu de résidence au lieu de l'inhumation faite par l'autorité militaire (art. 10).

11. *Facilités de circulation diverses.* — Elles sont fixées par décret en Conseil d'Etat (art. 11).

12. *Tribunal arbitral.* — L'art. 12 règle sa composition : deux arbitres désignés par les représentants des réseaux, — deux autres par les représentants du personnel, — un cinquième de droit président du Tribunal arbitral désigné par le Conseil supérieur en dehors de ses membres. Ce tribunal n'est compé-

tent que pour les conflits touchant à des questions de traitement, de travail, de retraites, et à l'application du statut. Echappent à sa compétence les questions de discipline et les conflits provoqués par des questions n'ayant pas un caractère professionnel.

13. *Conventions avec l'Administration des postes et l'Administration pénitentiaire.* — Aux termes de l'art. 13, des conventions spéciales doivent intervenir avec ces deux administrations.

14. *Retraites.* — L'art. 14 prévoit un nouveau règlement destiné à faire cesser certaines injustices. A égalité de pension et d'emploi, les agents d'un même réseau, retraités avant le 1^{er} janvier 1919, recevront des majorations égales, les éléments du calcul des pensions de ces agents tenant compte du montant de leurs versements (art. 14).

CHAPITRE VIII

Appréciation critique.

Les avantages de la Convention et leur contrepartie pour les compagnies, pour l'Etat, pour le personnel, pour les actionnaires, les obligataires et pour le public, ont été très clairement indiqués par M. Rabier, dans un rapport du 31 décembre 1920, dont l'analyse a été précédemment donnée ; il est donc inutile d'y revenir.

Parmi les principales critiques formulées contre la nouvelle organisation, on peut retenir les suivantes :

Les rouages de cette organisation, a-t-on dit, sont trop compliqués ; pourquoi notamment deux conseils : le conseil supérieur des chemins de fer et le comité de direction des réseaux ? Un seul ne suffirait-il pas ? Formuler une telle objection, c'est méconnaître le propre rôle de chacun de ces conseils ; le conseil supérieur, assemblée consultative, est chargé de tracer les grandes lignes de la politique ferroviaire et d'arrêter les programmes sur les questions principales de l'administration des réseaux : Le

comité de direction, au contraire, est un organe d'exécution et de gestion ; il réalise les programmes arrêtés par le Conseil supérieur, il traduit en actes les décisions de principe. Donc aucune confusion possible, aucune complication inutile.

On a encore protesté contre les dispositions des articles 13 et 17 de la convention qui réalisent l'équilibre du fonds commun par les tarifs. On aurait voulu que l'équilibre du fonds commun fut réalisé non par les tarifs mais par le budget. Et cependant, il faut bien remarquer qu'en basant l'équilibre des chemins de fer sur les tarifs au lieu de la garantir par l'impôt, on fait payer l'usager, non d'une manière arbitraire, mais proportionnellement à l'usage qu'il fait du chemin de fer, ce qui est très équitable.

On a reproché à cet égard à la convention de supprimer, en matière de relèvement des tarifs, la nécessité de l'autorisation du Parlement. Mais il ne faut pas perdre de vue que cette approbation préalable, justifiée dans le régime antérieur des réseaux, perd en grande partie sa raison d'être dans le régime nouveau. Il n'y a plus à craindre, en effet, des majorations excessives ayant pour but une augmentation des dividendes ; ceux-ci, on l'a vu, sont maintenant fixés à un chiffre invariable ; le relèvement au-delà des maxima des cahiers des charges, s'ils sont reconnus nécessaires, n'ont pour but et pour effet que d'assurer le paiement de ces dividendes fixes et de la prime revenant au réseau et au personnel. D'ailleurs, le Parlement n'est nullement dessaisi de son pouvoir de contrôle ; le Ministre qui a décidé une

majoration reste responsable devant lui et doit lui rendre compte de sa décision. Enfin si jusqu'au 31 décembre 1926, les majorations dépassent un certain maximum (180 % des maxima fixés par le cahier des charges pour les marchandises, 100 % pour les voyageurs), elles doivent être soumises à la ratification du Parlement.

Le système du fonds commun a été lui aussi très vivement critiqué, parce qu'ayant pour conséquence d'obliger les usagers de certains réseaux à supporter des tarifs dépassant les besoins de ces réseaux pour venir en aide à d'autres réseaux. Mais c'est précisément là une application essentielle du principe de la solidarité entre les réseaux. Il y a et il y aura toujours d'une part des réseaux riches, les réseaux industriels, et d'autre part des réseaux pauvres, les réseaux agricoles. Il n'y a qu'un seul moyen d'établir pour tous l'unification dans l'exploitation et l'uniformité dans les tarifs, c'est de réaliser pour tous la solidarité à la fois administrative et financière.

Enfin les critiques les plus vives ont été dirigées contre la prime, qui, dit-on, constitue un superdividende. Pourquoi accorder aux Compagnies ce cadeau ? La raison en est bien simple : c'est que du moment qu'un dividende est garanti et que l'on a obtenu des compagnies la renonciation à un accroissement de celui-ci, il n'y a qu'un seul moyen d'éviter l'exploitation des chemins de fer en régie désintéressée, c'est d'accorder une prime de bonne gestion aux compagnies.

En définitive, et pour conclure, s'il était possible

de faire abstraction de tout ce qui existe en matière ferroviaire, s'il fallait créer de toutes pièces une organisation nouvelle, personne n'imagineraît une convention semblable à celle qui vient d'entrer en vigueur. Les grands réseaux datent de quatre-vingts ans environ ; comme on l'a dit, si leur organisation était loin d'atteindre la perfection, si elle a provoqué de nombreuses et justes critiques, elle n'en a pas moins permis de doter la France d'un puissant moyen de travail dans la paix, d'un moyen de défense efficace dans la guerre. La convention nouvelle réalise un progrès certain sur un état de choses avec lequel il fallait compter, elle sauvegarde suffisamment les droits de l'Etat. L'opinion lui est d'ailleurs très généralement favorable. Le commerce a exprimé son sentiment en termes très nets en sa faveur par la voix des Chambres de Commerce, au cours de la réunion des Présidents des Chambres de Commerce, le 8 novembre 1920, — de la Confédération Générale de la Production, le 16 juillet 1920, — de l'Association Nationale d'Expansion Economique, le 17 juin 1920, — et enfin du Comité Républicain du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture, le 28 mai de la même année.

L'agriculture s'est également prononcée dans le même sens le 17 juillet 1920, dans une assemblée de la Société des agriculteurs de France, et en octobre, par des délibérations de la Société d'encouragement à l'agriculture et de la Confédération générale agricole.

Les voyageurs se sont prononcés eux aussi pour la

réorganisation sur les bases du projet du Gouvernement, le 27 septembre 1920, par l'intermédiaire de la Fédération des Syndicats d'initiative, constitués sous le patronage du Touring Club de France.

Le personnel enfin a exprimé ses préférences pour le régime nouveau dans des délibérations de l'Union de défense professionnelle des cheminots, et de l'Association fraternelle des employés et ouvriers des chemins de fer.

On pourrait ajouter à ces manifestations celles de très nombreux conseils généraux, notamment des conseils généraux de la Seine, de l'Indre, du Gard, de la Gironde, de la Loire, de la Loire-Inférieure, du Morbihan, du Nord, de Seine-et-Oise, de Tarn-et-Garonne, de la Vienne, du Doubs, etc.

Très favorablement accueilli de toutes parts, répondant à une impérieuse nécessité, le régime nouveau, s'il n'est pas parfait, réalise un très grand progrès sur le passé et a le très grand avantage de se prêter encore à de nouveaux progrès dans l'avenir.

Vu : Lyon, le 31 mars 1922.

LE PRÉSIDENT DE LA THÈSE,
Jean APPLETON.

Vu : Lyon, le 6 avril 1922.

LE DOYEN,
L. JOSSERAND.

Vu et permis d'imprimer :

Lyon, le 7 Avril 1922.

LE RECTEUR, PRÉSIDENT DU CONSEIL DE L'UNIVERSITÉ,
POUR LE RECTEUR ET PAR DÉLÉGATION,
Le Vice-Président du Conseil de l'Université,
Jean LÉPINE.

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES GÉNÉRAUX ET REVUES.

Annales des chemins de fer et des tramways.

AUCOC. — Conférence sur l'administration et le droit administratif.

BACQUA DE LA BARTHE. — Législation des chemins de fer.

BLIGNIÈRES (Le Barbier de). — Des rapports financiers existant en France entre les chemins de fer et l'Etat.

BLOCK et MAGUERO. — Dictionnaire³ de l'administration française. N° chemins de fer.

BORDEAUX. — Chemins de fer. La question du rachat.

Bulletin annoté des chemins de fer en exploitation.

CARPENTIER et MAURY. — Traité des chemins de fer.

COLSON. — Abrégé de la Législation des chemins de fer et tramways.

LYON-CAEN et RENAULT. — Traité de droit commercial.

PICARD. — Traité des chemins de fer.

THOVISTE. — Etude sur les conventions financières conclues entre l'Etat et les compagnies de chemins de fer.

II. DOCUMENTS PARLEMENTAIRES.

1. CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

A. THOMAS. — Projet de loi tendant à la nationalisation de tous les réseaux de chemins de fer d'intérêt général, secondaire ou total. (Séance du 19 avril 1919. Annexe n° 6.046).

CHARLOT et AUTRES. — Proposition de loi tendant à la réglementation des statuts financiers des compagnies concessionnaires ou fermières de services publics (Mines, transports en commun, forces hydrauliques, etc.), concédés par l'Etat. (Séance du 5 mars 1920. Annexe n° 480).

Projet de loi relatif au nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général, présenté au nom de M. Paul Deschanel, Président de la République Française, par M. Yves Le Trocquer, Ministre des Travaux publics, et par M. François Marsal, Ministre des Finances. (Séance du 18 mai 1920. Annexe n° 862).

LOUCHEUR et AUTRES. — Proposition de loi tendant à l'établissement d'un nouveau régime pour les chemins de fer d'intérêt général. (Séance du 27 mai 1920. Annexe n° 943).

LÉON BLUM et AUTRES. — Proposition de loi sur l'organisation du service public des chemins de fer par la nationalisation industrielle. (Séance du 30 juillet 1920. Annexe n° 1.464).

Henri LORIN. — Rapport fait au nom de la Commission des Travaux publics et des moyens de communication chargée d'examiner le projet de loi relatif au nouveau régime des chemins de fer. (Séance du 30 juillet 1920. Annexe n° 1.456).

CHABRUN. — Avis présenté au nom de la Commission du Travail sur le projet de loi relatif au nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général. (Séance du 31 juillet 1920. Annexe n° 1.496).

Maurice MAUNOURY et Maurice DUTREIL. — Avis présenté au nom de la Commission des Finances sur le projet de loi relatif au nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général. (Séance du 31 juillet 1920. Annexes nos 1.497 et 1.498).

Maurice MAUNOURY et Maurice DUTREIL. — Avis supplémentaire présenté au nom de la Commission des Finances, sur le projet de loi relatif au nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général. (Séance du 3 décembre 1920. Annexe n° 1.752).

Jules BERTRAND. — Proposition de résolution relative au nouveau régime des chemins de fer. (Séance du 17 décembre 1920. Annexe n° 1.852).

Jules BERTRAND. — Rapport fait au nom de la Commission des Travaux publics et des moyens de communication, chargée d'examiner la résolution de proposition de M. Jules Bertrand relative au nouveau régime des chemins de fer. (Séance du 26 février 1921. Annexe n° 2.242).

2. SÉNAT.

Projet de loi adopté par la Chambre des Députés relatif au nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général, présenté au nom de M. Alexandre Millerand, Président de la République Française, par M. Yves Le Trocquer, Ministre des Travaux publics, et par M. F. Marsal, Ministre des Finances. (Séance du 21 décembre 1920. Annexe n° 562).

Fernand RABIER. — Rapport fait au nom de la Commission des chemins de fer, chargée d'examiner le projet de loi adopté par la Chambre des Députés, relatif au nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général. (Séance du 31 décembre 1920. Annexe n° 627).

Général BOURGEOIS. — Avis présenté au nom de la Commission d'Alsace et de Lorraine sur le projet de loi adopté par la Chambre des Députés, relatif au nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général. (Séance du 3 février 1921. Annexe n° 33).

Fernand RABIER. — Rapport supplémentaire fait au nom de la Commission des chemins de fer, des transports et de l'outillage national, chargée d'examiner le projet de loi adopté par la Chambre des Députés, relatif au nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général. (Séance du 9 juin 1921. Annexe n° 421).

Raphaël-Georges LÉVY. — Avis présenté au nom de la Commission des Finances sur le projet de loi adopté par la Chambre des Députés, relatif au nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général. (Séance du 28 juin 1921. Annexe n° 486).

Fernand RABIER. — Deuxième rapport supplémentaire fait au nom de la Commission des chemins de fer, des transports et de l'outillage national, chargée d'examiner le projet de loi adopté par la Chambre des Députés, relatif au nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général. (Séance du 30 juin 1920. Annexe n° 505).

III. DÉBATS PARLEMENTAIRES.

1. PREMIÈRE DISCUSSION DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

Séances des :

7 décembre 1920, J. O., 8 décembre, p. 3.493

9 — 1920, J. O., 10 — p. 3.523 (1^{re} séance)
et 3.538 (2^e séance).

13 décembre 1920, J. O., 14 décembre, p. 3.579.

14 — 1920, J. O., 15 — p. 3.605 (1^{re} séance)
et 3.617 (2^e séance).

15 décembre 1920, J. O., 16 décembre, p. 3.647.

16 — 1920, J. O., 17 — p. 3.682.

17 — 1920, J. O., 18 — p. 3.709.

18 — 1920, J. O., 19 — p. 8.749 (1^{re} séance)
et p. 3.765 (2^e séance).

2. DISCUSSION AU SÉNAT.

Séances des :

5 juillet 1921, J. O., 6 juillet, p. 1.502.

7 — 1921, J. O., 8 — p. 1.527.

8 — 1921, J. O., 9 — p. 1.575 (1^{re} séance) et
1.586 (2^e séance).

9 juillet 1921, J. O., 10 juillet, p. 1.511.

3. DEUXIÈME DISCUSSION A LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

Séances des :

25 octobre 1921, J. O., 26 octobre, p. 3.639.

26 — 1921, J. O., 27 — p. 3.691.

27 — 1921, J. O., 28 — p. 3.729 (1^{re} séance) et
p. 3.741 (2^e séance).

28 octobre 1921, J. O., 29 octobre, p. 3.769.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
CHAPITRE PREMIER. — <i>Historique du régime des chemins de fer</i>	7
Section I. — Le régime des chemins de fer jusqu'en 1914.....	7
§ 1. Période des débuts (1833 à 1841).....	8
§ 2. Période d'organisation (1842 à 1856).....	11
§ 3. Applications des conventions de 1859 (1859 à 1882).....	14
§ 4. Régime des conventions (de 1883 à 1914)....	18
Section II. — La période de guerre.....	22
§ 1. L'unité de direction.....	23
§ 2. La coopération entre les réseaux et l'Etat...	26
§ 3. La crise financière des compagnies.....	27
Section III. — La période consécutive à l'armistice.	29
§ 1. La démobilisation.....	29
§ 2. Le retour à l'exploitation normale.....	30
§ 3. Le relèvement des tarifs.....	32
§ 4. Le nouveau statut du personnel.....	33
CHAPITRE II. — <i>Nécessité d'un nouveau régime des chemins de fer</i>	36
1. Situation financière des réseaux ...	37
2. Conditions techniques d'exploitation.....	38
3. Particularisme.....	39
4. Concurrence de la voie de fer et de la voie d'eau	41

	Pages
5. Manque de souplesse du régime.....	42
6. Imprécision des pouvoirs de l'Etat.....	42
CHAPITRE III. — <i>Comment se pose le problème de la réorganisation des chemins de fer</i>	46
1. La question financière.....	46
2. Le point de vue juridique.....	47
3. Le point de vue administratif.....	49
4. Problème économique.....	49
5. La question morale et sociale.....	50
CHAPITRE IV. — <i>Les théories en présence</i>	52
1. Le rachat.....	52
2. Les conventions nouvelles.....	55
CHAPITRE V. — <i>Les projets de réforme</i>	57
Section I. — Les propositions dues à l'initiative parlementaire.....	57
§ 1. Proposition Albert Thomas.....	57
1. Nécessité de la nationalisation des chemins de fer.....	57
2. Avantages de la nationalisation.....	59
3. Comment réaliser la nationalisation.....	60
§ 2. Proposition Charlot.....	61
1. But de la proposition.....	61
2. Réalisation pratique de la réforme.....	62
§ 3. Proposition Loucheur.....	64
1. Principes fondamentaux de la proposition.....	64
2. Propriété des réseaux.....	65
3. Rôle et composition de la compagnie nouvelle.....	66
4. Création d'actions de travail.....	67
5. Composition et attribution du conseil d'administration.....	67
6. Convention.....	68

	Pages
§ 4. Proposition Léon Blum.....	68
1. Gestion directe.....	69
2. Représentation professionnelle.....	69
3. Unification.....	69
4. Décentralisation.....	70
5. Autonomie budgétaire.....	70
6. Rachat des compagnies.....	70
7. Capitaux nouveaux.....	71
8. Travail.....	71
9. Tarifs.....	72
Section II. — Le projet du Gouvernement.....	72
§ 1. Economie générale du projet du Gouverne- ment.....	73
I. La convention.....	74
1° Plus de séparatisme entre les réseaux....	74
2° Solidarité financière des réseaux. Equili- bre des recettes et des dépenses.....	75
3° Solidarité du public et des réseaux.....	75
4° Collaboration du personnel. Participation aux primes de bon rendement et d'éco- nomie.....	76
5° Développement et perfectionnement de l'outillage.....	76
6° Exécution d'office des décisions ministé- rielles.....	76
II. Le projet de loi.....	77
§ 2. Rapports et avis des Commissions de la Chambre sur le projet du Gouvernement....	77
1. Rapport déposé à la Chambre au nom de la Commission des Travaux publics, par M. H. Lorin, le 30 juillet 1920.....	77
2. Avis présenté à la Chambre, au nom de la Commission du Travail, par M. Cha- brin, le 31 juillet 1920.....	80
3. Avis présenté à la Chambre, au nom de la Commission des Finances, par MM. Mau- noury et Dutreil, le 31 juillet 1920.....	81

	Pages
Section III. — Les contre-projets.....	87
1. L'amendement Charlot.....	87
2. Le contre-projet Loucheur complété.....	89
CHAPITRE IV. — <i>La discussion au Parlement</i>	91
Section I. — La première discussion à la Chambre.	91
§ 1. Critiques formulées contre le projet du Gouvernement.....	92
1. La forme du nouveau statut.....	92
2. Le Conseil supérieur.....	93
3. Le calcul de la prime.....	94
4. Les tarifs.....	95
5. Le fonds commun.....	96
Le rachat.....	96
§ 2. Défense du projet du Gouvernement.....	97
§ 3. Les modifications.....	98
Section II. — La discussion au Sénat.....	100
§ 1. Rapports et avis présentés au Sénat.....	100
1. Rapports présentés au nom de la Commission des chemins de fer par M. Rabier.	100
A. Premier rapport du 31 décembre 1920.	100
B. Deuxième rapport du 9 juin 1921.....	107
C. Troisième rapport du 30 juin 1921. ..	111
2. Avis présenté au nom de la Commission des Finances, par M. Raphaël-Georges Lévy.....	111
§ 2. Changements essentiels apportés par le Sénat	112
§ 3. Critiques formulées.....	115
1. Non application aux chemins de fer départementaux et aux tramways.....	115
2. Défaut de protection des budgets.....	116
3. Défauts de la formule de la prime.....	116
4. Absence de protection des usagers.....	117
5. Inconvénients du versement obligatoire d'une part de la prime du personnel...	118

	Pages
§ 4. Défense du projet.....	119
Section III. — La deuxième discussion à la Chambre.	124
CHAPITRE VII. — <i>Loi du 29 octobre 1921 et convention</i>	
<i>du 28 juin 1921.....</i>	<i>121</i>
Section I. — La convention.....	129
§ 1. Organisation administrative.....	129
1. Maintien des réseaux actuels	129
2. Le conseil supérieur.....	130
a) Composition.....	130
b) Attributions.....	131
c) Fonctionnement	131
3. Le Comité de direction.....	132
a) Composition.....	132
b) Attributions.....	132
c) Fonctionnement.....	133
4. Le Tribunal arbitral.....	134
5. Les pouvoirs des Ministres ?.....	134
§ 2. Organisation financière.....	136
A. Organisation future.....	136
1. Le fonds commun.....	136
a) Les excédents de recettes.....	137
b) Les majorations des tarifs.....	138
c) Les avances du Trésor.....	138
2. La prime de gestion.....	139
a) Développement du trafic.....	139
b) Abaissement du coefficient d'explo- tation	139
3. La prime du personnel.....	140
4. L'émission d'obligations nouvelles.....	141
B. Liquidation du passé.....	142
1. Les dettes de guerre et d'avant-guerre...	142
2. Les dommages de guerre.....	142

	Pages
§ 3. Dispositions diverses.....	143
1. Les abandons des compagnies.....	143
a) Renonciation à tous procès et à toutes réclamations.....	143
b) Attribution à l'Etat des disponibilités des compagnies.....	144
c) Renonciation à l'augmentation de dividende.....	144
d) Renonciation au remboursement des dettes de garantie avant la fin de la concession.....	144
e) Conditions nouvelles du remboursement du matériel roulant, en fin de concession ou en cas de rachat.....	145
Section II. — La loi.....	145
1. Approbation de la convention.....	145
2. Avances du Trésor au fonds commun, émission d'obligations.....	146
3. Création d'une société commerciale coopérative du personnel.	146
4. Délégation des pouvoirs ministériels au Conseil supérieur.....	147
5. Pouvoirs du Ministre, tarifs, etc.....	147
6. Election des délégués du personnel au Conseil supérieur.....	148
7. Abonnement de travail.....	148
8. Avantages aux familles nombreuses.....	148
9. Avantages aux mutilés.....	148
10. Voyages aux tombes militaires.....	148
11. Facilités de circulations diverses.....	148
12. Tribunal arbitral.....	148
13. Convention avec l'Administration des postes et l'Administration pénitentiaire.....	149
14. Retraites.....	149
CHAPITRE VIII. — <i>Appréciation critique</i>	150
BIBLIOGRAPHIE.....	155

